

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
SECRET DU VOTE

DANS LES
ÉLECTIONS POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 24 Mai 1909, à 1 heure

PAR

ALEXANDRE ANGELI

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LESEUR, *professeur*
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *agrége*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LE
SECRET DU VOTE
DANS LES
ÉLECTIONS POLITIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenue le Lundi 24 Mai 1909, à 1 heure

PAR

ALEXANDRE ANGELI

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. CHAVEGRIN.

Suffragants : { MM. LESEUR, professeur
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A

LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

INTRODUCTION

Les problèmes que soulève la marche des opérations électorales ont de tout temps retenu l'attention du législateur. Ils comptent aujourd'hui parmi ses principales préoccupations. Et cela s'explique aisément si l'on considère que dans les Etats modernes, dans ceux surtout qui pratiquent le suffrage universel, les élections sont devenues la base des institutions politiques. La bonne organisation des unes assure le bon fonctionnement des autres : « de la façon dont est réglé le suffrage, dit Montesquieu, dépend la perte ou le salut de l'Etat ».

Mais organiser les élections n'est pas chose facile et le problème électoral, pour être un de ceux qui commandent le plus impérieusement une solution, n'en est pas moins un des plus difficiles à résoudre.

Ce que l'on recherche c'est la liberté, la sincé-

rité dans le vote ; ce que l'on rencontre, c'est la contrainte, c'est l'intérêt personnel, l'égoïsme.

Aussi bien ne rêve-t-on pas ici d'atteindre l'idéal, mais seulement de s'en rapprocher : les mœurs électorales s'accordent généralement trop bien avec la nature humaine pour que l'on puisse jamais compter sur une transformation absolue.

Parmi les moyens proposés pour assurer la liberté et la sincérité du vote, celui qui consiste à en assurer le secret, nous apparaît comme l'un des plus efficaces. L'excellence du principe est pourtant fort discutée et des arguments sérieux sont présentés à son encontre. La morale, la psychologie, le Droit même sont tour à tour mis à contribution par les défenseurs de la publicité et les considérations qu'ils leur inspirent sont, il faut l'avouer, bien souvent tentantes. Point décisives cependant. La supériorité du vote secret est dans l'état actuel de nos mœurs presque indiscutable et l'étude des faits la confirme pleinement.

Séduites par les développements littéraires auxquels la publicité a si souvent donné lieu, bien des législations sont à leur début allées vers elle.

Leur enthousiasme ne résista guère à l'épreuve des faits. Rares sont aujourd'hui celles qui la pratiquent encore et les raisons de leur fidélité sont,

nous le verrons, de celles que la littérature ne connaît point.

La France a suivi l'évolution commune. La franchise et l'indépendance des hommes de la Révolution s'accommodèrent à diverses reprises du vote au grand jour. Mais lorsque au lendemain des beaux rêves, le despotisme et la grande industrie jetèrent dans la dépendance des millions de Français, il fallut penser à sauvegarder la liberté en péril. Le vote secret s'imposait. Les décrets de 1852 le proclamèrent.

Et ces décrets nous régissent encore, mais combien démodés ! La masse des travailleurs n'a cessé en effet de s'accroître, tout aussi dépendante et plus consciente de ses droits. Les décrets de 1852 sont restés ce qu'ils étaient, ne donnant à la liberté électorale que des garanties insuffisantes, empêchant le suffrage universel de porter tous ses fruits.

Deux moyens principaux se trouvent en présence pour remédier à la situation : le Bulletin uniforme et l'Enveloppe officielle. Leur mise en application se heurte à bien des obstacles et l'étude des législations qui l'ont tentée montre assez les difficultés de l'entreprise.

La complexité du problème s'efface toutefois devant l'urgence de sa solution et le Parlement français l'a fort bien compris. Après quarante ans d'ef-

forts sans cesse renouvelés, la réforme électorale paraît à la veille d'aboutir.

La démocratie française va rejoindre enfin dans cette voie du progrès qu'est la liberté du vote les nations auxquelles elle inspira la première l'amour même de la liberté.

LE
SECRET DU VOTE
DANS LES
ÉLECTIONS POLITIQUES

PREMIÈRE PARTIE

Vote public et vote secret.

Discussions théoriques.

TITRE I

Arguments présentés en faveur du vote public.

Au seuil même de cette étude des questions relatives au vote, les plus frappants contrastes se présentent à nous.

Dans le domaine de la théorie d'abord. Le principe de la publicité bat ici en brèche celui du vote secret et abondante sinon décisive est l'argumentation de ceux que la mise en œuvre de ce dernier n'a pas eu le don de satisfaire.

Dans le domaine des faits ensuite. Tandis que certaines législations cherchent à protéger d'une

façon toujours plus efficace l'électeur contre la divulgation de son vote, d'autres, de plus en plus rares il est vrai, sacrifient encore au régime de la pleine lumière.

Quelles sont donc, examinées à la lueur des faits, les considérations que l'on fait valoir en faveur de ces deux modes de votation nettement opposés ?

On peut ranger en trois catégories distinctes les arguments qu'invoquent les partisans du vote public : les uns d'ordre matériel, d'autres d'ordre moral et psychologique, d'autres enfin d'ordre juridique.

CHAPITRE PREMIER

ARGUMENTS D'ORDRE MATÉRIEL

Rapidité. — Le vote public, nous dit-on d'abord permet de gagner du temps : il supprime les formalités d'un dépouillement souvent fort long et prévient par là même les désordres qui peuvent se produire pendant sa durée.

Il est à craindre, ce nous semble, que ce premier avantage décerné au vote public ne soit trop souvent théorique. Il est, en effet, bien des variétés de ce dernier, le vote à voix haute et le vote par inscription sur un registre exceptés, qui ne permettront guère à cet avantage de se manifester.

Le vote par acclamation, par assis et levés, par groupes séparés, ne sera réellement avantageux, au point de vue qui nous intéresse, que lorsque l'inégalité numérique des partis rivaux sera suffisante pour dispenser des contre épreuves. A re-

marquer d'ailleurs à la charge de ces derniers modes de votation, dont l'application était facile chez les petits peuples de l'Antiquité et l'est encore au sein de nos assemblées, qu'ils ne cadreraient que très difficilement avec le mécanisme Electoral des Etats modernes où le chiffre des votants augmente tous les jours.

Quant au vote par bulletins signés, il ne supprime en rien les formalités du dépouillement. On ne voit donc pas en quoi il pourrait bien abrégier la durée des opérations électorales.

Simplicité. — Un deuxième avantage du vote public, matériel comme le précédent et défendu en 1817 par M. de Villèle, est sa grande simplicité qui le garantit d'une part, contre toutes les fraudes résultant de l'utilisation des urnes, d'autre part, contre l'ignorance de bon nombre d'électeurs, incapables de s'assurer par eux-mêmes de l'identité du bulletin qu'ils remettent au président du bureau.

De nouvelles réserves nous paraissent ici nécessaires. Il est certain que la disparition des urnes (que ne verra d'ailleurs pas le vote par bulletins signés) amènera la disparition des fraudes résultant de leur usage : *cessante causa...* Mais il n'est pas besoin, croyons-nous, pour guérir le mal, d'un remède aussi énergique : des précautions spéciales et des pénalités sévères condui-

raient, à coup sûr, le législateur au même résultat.

Pour ce qui est enfin du danger dû à l'existence de quelques illettrés, les progrès de l'instruction donnent à penser qu'il n'existera plus bientôt qu'à l'état de souvenir.

Il est certains cantons ou demi cantons suisses, (Uri, Glaris, Appenzell, Rhodes, Untervalden le Haut, Untervalden le Bas) où le double avantage de rapidité et de simplicité que l'on signale au profit du vote public se manifeste nettement (1).

Ces cantons, pays de démocratie pure (par opposition aux cantons de régime représentatif) vivent sous un régime vieux de plusieurs siècles.

De faible étendue, de population relativement restreinte, inaccessibles de par leur situation géographique aux influences extérieures, le vote à mains levées, y est d'un usage courant. Et cela n'a rien de surprenant dans des pays où les inégalités sociales sont moins accusées qu'ailleurs, où l'état de dépendance est à peu près inconnu (2).

Des contre épreuves sont-elles nécessaires? On fait défiler les électeurs dans un bâtiment public, une église le plus souvent, et il suffira au prési-

(1) Demombynes, *Les Constitutions européennes*, t. II, p. 318.

(2) Chavegrin, *Cours de doctorat*, 1904-5, 1905-6.

dent de l'assemblée et aux scrutateurs qui peuvent l'entourer de se poster à la sortie pour procéder aux vérifications nécessaires.

Sans provoquer plus de difficultés, le vote à mains levées fonctionne également au Danemark pour l'élection des membres de la Chambre basse (Folkething) et certains membres de la Chambre haute (Landstthing). En cas de doute sur l'exactitude des résultats, le vote par appel nominal peut être demandé (loi du 12 juillet 1867) (1).

(1) Demombynes, *Les Constitutions européennes*, t. I, p. 209.

CHAPITRE II

ARGUMENTS D'ORDRE MORAL ET PSYCHOLOGIQUE

Arguments d'ordre moral. — A côté des considérations purement matérielles, les partisans du vote public font valoir des considérations d'ordre moral. « La publicité, disent-ils, moralise l'électeur et assure l'honnêteté des choix ».

La publicité moralise l'électeur : « Elle est, disait Robespierre, l'appui de la vertu, la sauvegarde de la vérité, la terreur du crime, le fléau de l'intrigue ; laissez les ténèbres et le scrutin secret aux criminels et aux esclaves : les hommes libres veulent avoir le peuple pour témoin de leur pensée (1) ».

Cet avantage, auquel la plupart des législations naissantes, doivent d'avoir, presque toutes, sacrifié au vote public a été mis en lumière par les au-

(1) *Archives parl.*, de 1787 à 1860, publiées par la Chambre des députés, première série (1787-1799), t. LXIV, p. 433.

teurs les plus divers. Il a même valu au vote public d'être considéré comme le ressort par excellence de régimes parfaitement opposés.

« La publicité, dit encore Robespierre, forme les citoyens aux vertus républicaines, elle convient à un peuple qui vient de conquérir sa liberté et qui combat pour la défendre ; quand elle cesse de lui convenir, la République n'existe plus (1) ».

Quelques années plus tard, la publicité du vote n'était plus une institution républicaine ; elle était tout simplement devenue, sous la plume du Comte Decaze « l'âme même du gouvernement constitutionnel (2) ».

Que la publicité du vote s'accorde aisément avec la loyauté qui caractérise l'âme de certains peuples, c'est ce qu'on ne saurait nier. Nul ne s'étonne de voir la Hongrie, terre de courage et de bravoure, élire ses députés sur le mode verbal (Loi du 29 novembre 1874) (3). « Il n'y a dans ce pays que peu de sceptiques et d'indifférents (4) » — « Tous se passionnent sur tous les sujets avec sincérité (5) ».

(1) *Arch. parl.*, de 1787 à 1860, publiées par la Ch. des députés, première série (1787-1799, t. LXIV, p. 433.

(2) *Moniteur* du 20 février 1820, p. 209.

(3) *Annuaire de législation étrangère*, année 1874, p. 311.

(4) M^{me} Adam, *La patrie Hongroise*, p. 132.

(5) Lefèvre Pontalis, *Les élections en Hongrie*, revue politique et parlementaire, année 1897.

Est-ce à dire qu'aucun abus ne soit à déplorer ? Il s'en faut. Corruption et contrainte, bagarres parfois sanglantes, telle est au fond la vérité. Et le récent projet gouvernemental est par certains sévèrement critiqué, qui tend à organiser en Hongrie le suffrage universel sous le double tempérament de la pluralité et de la publicité.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs de l'exemple hongrois, c'est renverser les choses que faire du vote public un régénérateur des mœurs électorales. C'est une résultante du caractère loyal d'une race que la publicité, point une origine. Elle n'explique pas ce caractère, elle s'explique par lui.

Il n'est pas jusqu'à Stuart Mill enfin, le défenseur le plus considérable pourtant du vote public, dont nous ne puissions nous autoriser ici. « Ce serait, dit-il, une grande méprise d'introduire dans la discussion des phrases sur la sournoiserie ou la poltronnerie. Le secret est justifiable dans un grand nombre de cas, nécessaire quelquefois ; et ce n'est pas poltronnerie que de chercher à se garantir de maux qu'on peut honnêtement éviter » (1).

Le vote public n'améliore pas l'électeur, apporte-t-il du moins quelque amélioration dans le choix des élus ?

(1) Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif*, p. 236.

D'aucuns le prétendent. La publicité, dit en substance Cicéron, soumet les électeurs au contrôle de l'opinion, les obligeant ainsi à voter pour les candidats que soutiennent « les gens de bien ». Avec elle, les foules sont à l'abri de tout entraînement et de toute erreur. C'est son abandon, ajoutet-il même, qui marque la fin de la république romaine.

Même point de vue chez Montesquieu, comme en témoigne le passage suivant de l'Esprit des lois. « Sans doute que, lorsque le peuple donne « ses suffrages, ils doivent être publics ; et ceci « doit être regardé comme une loi fondamentale « de la démocratie. Il faut que le petit peuple soit « éclairé par les principaux, et contenu par la « gravité de certains personnages. Ainsi, dans la « république romaine, en rendant les suffrages « secrets, on détruisit tout ; il ne fut plus possible « d'éclairer une populace qui se perdait. Mais « lorsque dans une aristocratie le corps des nobles « donne les suffrages, ou dans une démocratie le « Sénat, comme il n'est là question que de prévenir « les brigues, les suffrages ne sauraient être trop « secrets.

« La brigue est dangereuse dans un Sénat ; elle « est dangereuse dans un corps de nobles : elle ne « l'est pas dans le peuple, dont la nature est d'agir « par passion. Dans les Etats où il n'a point de

« part au gouvernement, il s'échauffera pour un
 « acteur comme il aurait fait pour les affaires. Le
 « malheur d'une république, c'est lorsqu'il n'y a
 « plus de brigues ; et cela arrive lorsqu'on a cor-
 « rompu le peuple à prix d'argent : il devient de
 « sang froid, il s'affectionne à l'argent, mais il ne
 « s'affectionne plus aux affaires ; sans souci du
 « gouvernement, et de ce qu'on y propose, il at-
 « tend tranquillement son salaire ». (1)

Que penser de tout cela ? Que la force de cer-
 taines opinions exercera peut-être une influence
 dans des cas spécialement déterminés. S'agit-il
 par exemple de l'élection des jurés en Suisse, élec-
 tion que la loi fédérale électorale du 19 juillet
 1872 art. 8 (2) permet de faire à mains levées ? La
 corruption en est bannie, la pression également.
 C'est aux plus dignes que vont les suffrages.

S'agit-il au contraire d'élections politiques ?
 Tout change alors. La foule cette fois se passionne.
 Ne l'arrête pas qui veut. Et si ses choix laissent
 souvent à désirer, (l'Histoire nous apprend que ce
 n'est pas là une règle), le remède nous apparaît
 beaucoup plus dans le développement progressif
 de son éducation civique que dans la publicité du
 vote.

(1) Montesquieu, *L'Esprit des lois*, tome 1^{er} livre second, ch. 11,
 p. 13.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, année 1872, p. 454.

Sous l'influence de doctrines nouvelles, le peuple tend d'ailleurs de plus en plus à se séparer des « gens de bien ».

« La prétention de conduire le petit peuple par la gravité des grands, disait tout dernièrement encore à la tribune de la Chambre des députés, M. J. Reinach, c'est la négation même de la liberté et de la démocratie ».

En quoi la publicité du scrutin pourra-t-elle bien modifier cette manière de voir et en empêcher la mise en pratique ?

C'est fortement se méprendre aussi que de faire intervenir l'Histoire romaine en faveur de la publicité du vote.

« C'est pour n'avoir été qu'une prime à la corruption, que le vote public fut abandonné à la fin « de la République romaine », avouait déjà Pline le Jeune, qui n'est pourtant pas un enthousiaste du secret et plus catégorique encore se montre J.-J. Rousseau dans les quelques pages qu'il a consacrées à la question. « Quant à la manière, « dit-il, de recueillir les suffrages, elle était, chez « les premiers Romains, aussi simple que leurs « mœurs, quoique moins simple encore qu'à « Sparte : chacun donnait son suffrage à haute voix, « un greffier les écrivait à mesure. La pluralité des « voix dans chaque tribu déterminait le suffrage « du peuple et aussi des curies et des centuries.

« Cet usage était bon, tant que l'honnêteté ré-
 « gnait entre les citoyens, et que chacun avait
 « honte de donner publiquement son suffrage à
 « un avis injuste ou à un sujet indigne ; mais
 « quand le peuple se corrompit et qu'on acheta
 « les voix, il convint qu'elles se donnassent en se-
 « cret pour contenir les acheteurs par la défiance,
 « et fournir aux fripons le moyen de n'être pas des
 « traîtres.

« Je sais que Cicéron blâme ce changement, et
 « lui attribue en partie la ruine de la république.
 « Mais quoique je sente le poids que doit avoir
 « ici l'autorité de Cicéron, je ne puis être de son
 « avis. Je pense, au contraire, que pour n'avoir
 « pas fait assez de changements semblables, on
 « accéléra la perte de l'Etat. Comme le régime des
 « gens sains n'est pas propre aux malades, il ne
 « faut pas vouloir gouverner un peuple corrompu
 « par les mêmes lois qui conviennent à un bon
 « peuple. Rien ne prouve mieux cette maxime que
 « la durée de la république de Venise, dont le si-
 « mulacre existe encore uniquement, parce que ces
 « lois ne conviennent qu'à de méchants hommes.

« On distribua donc aux citoyens des tablettes
 « par lesquelles chacun pouvait voter sans qu'on
 « sût quel était son avis. On établit aussi de nou-
 « velles formalités pour le recueillement des ta-
 « blettes, le compte des voix, la comparaison des

« nombres, etc. ; ce qui n'empêcha pas que la fidélité des officiers chargés de ces fonctions ne fût souvent suspectée. On fit enfin, pour empêcher la brigue et le trafic des suffrages, des édits dont la multitude montre l'inutilité (1). »

Arguments d'ordre psychologique. — Nous transportant enfin dans le monde psychologique, la publicité nous est présentée comme devant diminuer le chiffre des abstentionnistes, car au fur et à mesure que les candidats verront leurs chances s'équilibrer, ils courront à leur recherche et feront l'impossible pour les décider.

Et ils réussiront souvent, il faut en convenir, au moins s'ils y mettent le prix, quand ils auront affaire à des électeurs simplement négligents, mais bien vaines seront leurs démarches auprès de ceux que la crainte fait abstenir.

Le nombre de ces derniers augmentera même, pensons-nous, dans des proportions considérables. L'étude de la législation prussienne va nous en convaincre.

Ce ne sont plus ici des raisons d'ordre matériel ou d'ordre moral qui expliquent l'existence du vote public, mais bien plutôt des raisons d'ordre politique.

(1) J.-J. Rousseau, *Contrat social*, l. IV, ch. XI, t. III.

Depuis l'Unification, les rêves de domination se sont si bien emparés des cerveaux germaniques qu'une guerre sans merci est livrée par nombre de théoriciens et de gouvernants contre tout ce qui pourrait en contrarier la réalisation. Les tendances démocratiques, notamment, que l'on considère comme débiliter, sont en butte aux plus vives attaques et tous les moyens sont bons qui peuvent contribuer à en entraver le développement.

Le vote public est un de ces moyens. Il a eu en Allemagne une vogue considérable pendant la première moitié du xix^e siècle. On ne le rencontre plus aujourd'hui que dans deux Etats.

La *principauté de Brunswick* où la loi du 23 novembre 1851, non modifiée par celle du 9 avril 1881 (1), l'établit au deuxième degré pour les élections des membres du Parlement.

La Prusse. L'élection des membres de la Chambre basse, du Landtag, se fait au suffrage indirect et le vote est verbal aux deux degrés (2). Mais cette publicité ne va pas sans soulever le plus vif mécontentement.

Le secret du vote figurait déjà au programme des progressistes entre 1861 et 1866 et l'Unifica-

(1) *Annuaire de législation étrangère*, année 1881, p. 267.

(2) Demonbynes, *Les Constitutions européennes*, t. II, p. 628-30.

tion a singulièrement augmenté le nombre de ses partisans. La situation de l'électeur prussien est devenue en effet étrangement contradictoire : il pratique le vote secret pour l'élection des membres du Reichstag, organe fédéral, et le vote verbal pour l'élection des membres du Landtag, organe exclusivement prussien. De là des protestations aussi véhémentes que naturelles et un abstentionnisme de plus en plus marqué aux élections du Landtag (1).

La question fut portée devant la Chambre prussienne en 1881-1882 mais celle-ci ne voulut voir dans cette démarche qu'un moyen de favoriser l'infiltration de l'esprit démocratique. Elle passa outre.

Le principe de la publicité n'en était pas moins fortement ébranlé et les événements qui ont suivi n'ont rien fait pour le consolider. Des émeutes encore toutes récentes font foi du désir qu'a la Prusse de suivre les autres Etats de l'Allemagne dans la voie démocratique qu'ils lui ont tracée : la publicité paraît chez elle sur le point d'avoir vécu.

(1) Chavegrin, *Cours de doctorat*, 1906-1907.

CHAPITRE III

ARGUMENTS D'ORDRE JURIDIQUE. — THÉORIE DE STUART MILL

Reste un dernier argument, d'ordre juridique, auquel Stuart Mill a consacré des pages pleines d'intérêt.

Le philosophe anglais combat ceux qui, avec Rousseau, considèrent le privilège électoral comme un droit de l'individu. Ce privilège confère en effet à celui qui le possède le pouvoir sur autrui, et personne, au dire de Stuart Mill, ne peut avoir droit à ce pouvoir. Il suffit, dit-il, pour s'en rendre compte, d'examiner les conséquences auxquelles nous conduit la thèse développée dans le contrat social. Si le suffrage est un droit, l'exercice de ce droit ne regarde que le votant ; il en a l'*usus* et l'*abusus*. Qu'il se prononce contre l'intérêt général, qu'il se vende même, peu importe ! Il n'appartient à personne de le critiquer.

Le vote ne peut donc pas être considéré comme un droit. C'est, dit Stuart Mill, une fonction, une charge conférée à chaque électeur dans l'intérêt général. Et cela est vrai, même dans les pays de suffrage universel où c'est la généralité elle-même qui vote. L'idée de mandat subsiste ici car les femmes, les enfants, les indignes ont, tout en ne votant pas, des intérêts qui leur sont propres. Il est donc du devoir des électeurs de les représenter.

« Le vote est strictement une affaire de devoir ; l'électeur est obligé de voter suivant son opinion la plus éclairée et la plus consciencieuse du bien public (1). »

Mais alors si le vote est une affaire de devoir, une fonction à exercer, le contrôle doit en être permis, la publicité s'impose.

Pastoujours cependant et Stuart Mill abandonne de bonne grâce ses positions dès qu'il vient à parler des « cercles et sociétés privées ». Les membres de ces derniers ont-ils à émettre un vote relatif à des questions d'ordre purement intérieur, à l'admission d'un nouveau venu, par exemple, certaines considérations interviennent alors qui justifient l'emploi du vote secret. Les questions que l'on agite au sein de ces sociétés sont généralement de celles qui n'intéressent en rien le bien

(1) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, ch. x, p. 258.

public : leur solution s'accommode donc aisément des goûts et des fantaisies de chacun. La publicité du vote n'aboutirait ici qu'à d'incessantes querelles, ce qui rendrait l'existence de ces sociétés à peu près impossible.

Ce n'est que dans les élections politiques que la publicité s'impose, l'intérêt général étant alors en jeu et encore, avoue Stuart Mill, faut-il faire des réserves. Le peuple des votants est-il comme au temps de la république romaine ou athénienne, courbé sous la servitude ? Le vote secret lui permettra de secouer le joug, de reconquérir sa liberté.

Mais, s'empresse-t-il d'ajouter, l'état de dépendance devient pour les peuples de plus en plus rare, le pouvoir de contraindre a diminué et diminuera encore.

Ce n'est donc plus là qu'est le danger mais dans ce que Bentham appelle les Intérêts sinistres, dans les inclinations égoïstes du votant, qu'elles dérivent de son intérêt personnel ou de son intérêt de classe.

La publicité, donnant à chacun le sentiment de sa responsabilité, peut seule remédier à ce mal que favorise trop bien le régime du secret. « La notion « que la publicité et le sentiment de la responsabilité envers le public ne sont d'aucune utilité, « si le public n'est pas capable de juger saine-

« ment, cette notion est sans fondement. Il faut
« avoir une idée très superficielle de l'utilité de
« l'opinion publique, pour ne la croire avanta-
« geuse que lorsqu'elle réussit à faire tout plier
« servilement. Etre sous le regard d'autrui, avoir
« à se défendre contre autrui, n'est jamais plus
« important que pour ceux qui agissent en oppo-
« sition à l'opinion d'autrui : car alors ils sont
« obligés d'avoir un motif bien fondé (1). »

(1) Stuart Mill, Ouvrage déjà cité, p. 269.

CHAPITRE IV

CRITIQUE DE LA THÉORIE DE STUART MILL.

La théorie anglaise du suffrage fonction est admirable d'ingéniosité et son allure élégamment juridique lui a valu les plus hautes sympathies : celles de Bluntschli et de Lord Palmerston par exemple. Applicable peut-être au sein des assemblées électives, dont les membres reçoivent réellement mandat de leurs commettants, nous ne saurions l'admettre quand elle vise l'élection de ces membres eux mêmes.

Le vote, nous dit Stuart Mill, est une fonction dont l'électeur doit s'acquitter eu égard à l'intérêt général. Mais outre que cet intérêt général est la chose la plus subjective du monde, ce qui compliquerait déjà pas mal le rôle du votant, il n'y a point, croyons-nous, à parler ici de fonction.

Aucune analogie de caractère, en effet, entre l'électeur et le fonctionnaire. L'électeur, en règle

générale, n'a pas à prêter serment, ne connaît aucune hiérarchie sauf peut-être dans les pays qui pratiquent le vote plural, n'assume aucune responsabilité, n'encourt aucune sanction.

Quoi qu'en pense Stuart Mill, le vote est bien l'exercice d'un droit personnel et si les conséquences qui découlent de ce dernier point de vue sont, comme il l'a montré, parfois regrettables, celles qu'engendrerait la publicité le sont bien plus encore.

Notre jurisprudence se prononce d'ailleurs très nettement contre la théorie anglaise ; elle considère l'électorat comme un droit personnel, dérivant de la qualité de Français habilitée de certaines conditions (1). L'exercice de ce droit doit par suite être entouré de toutes les précautions qui peuvent en assurer le libre exercice et parmi elles le Secret.

Une deuxième raison invoquée par Stuart Mill en faveur de la publicité est la diminution toujours progressive d'un des plus graves dangers qui la menacent, à savoir la contrainte.

Et le philosophe anglais était certainement de bonne foi. Ne vivait-il pas à l'époque où la vieille Angleterre rurale s'effondrait sous la formidable

(1) Cassation, 25 mai 1838. Sirey, 1838, I, 513 ; Cassation, 23 février 1850. Sirey, 1850, I, 473 ; Cassation, 28 février 1876. Sirey, 1877, I, 89.

poussée industrielle qui devait la transformer ? L'esprit démocratique allait triompher, les illusions étaient permises.

Les faits se chargèrent de lui répondre ; les inégalités économiques subsistèrent, s'accrochèrent même ; la crainte et la contrainte redoublèrent d'intensité, la corruption la plus effrénée se donna carrière, tant et si bien, que le peuple anglais, du vivant de Stuart Mill, se vit forcé, pour assurer aux opérations électorales une liberté qui leur faisait défaut, de recourir au régime même du secret.

Et les choses n'ont pas changé depuis ; au contraire. Il suffit d'ouvrir les yeux pour se convaincre que la dépendance ne cesse de fleurir, sans condition de climat, sous sa forme politique aussi bien que sociale.

Les fonctionnaires, pour ne nous occuper d'abord que de la dépendance politique, sont loin de vouloir dégénérer. Des statistiques récentes en font foi. Et si l'on tient compte des bonnes dispositions de tous ceux qui aspirent à en grossir le nombre, on voit de quel puissant atout pourrait disposer un gouvernement à l'heure du danger.

La dépendance sociale ne paraît pas non plus en baisse. La tyrannie patronale mesure ses progrès à ceux de la grande industrie elle-même et nous assistons enfin à l'éclosion d'une tyrannie nouvelle émanant des syndicats.

Un peu partout, en France et en Angleterre notamment, les ouvriers ont répondu aux abus patronaux par une sérieuse organisation de leurs forces, par la création de syndicats. Ceux-ci, en France tout au moins, se sont quelque peu détournés de leur véritable but. Le souci des intérêts professionnels en vue duquel ils avaient été constitués a fait place aux soucis de la politique. Bien des excès se sont produits de ce chef et la liberté électorale de l'ouvrier a été la première à en souffrir. Malheur aujourd'hui au syndiqué qui lâche les camarades ; malheur aux camarades qui n'obéissent pas aveuglément aux instructions du secrétaire du syndicat.

La publicité du vote ne peut fournir au développement de ce nouveau mal qu'un admirable terrain.

Il ne nous reste plus pour en finir avec la théorie de Stuart Mill qu'à examiner la question des intérêts sinistres. « Le simple fait, dit-il, d'avoir à rendre compte de sa conduite est une raison puissante pour se conduire d'une façon dont on puisse au moins rendre compte aisément (1). » C'est là un appel à l'amour-propre et il est certain que la publicité peut rendre ici des services mais elle ne stimulera jamais que l'amour propre des électeurs

(1) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, p. 270.

qui en ont un. Son action restera douteuse sur les consciences que l'on qualifie parfois d'élastiques et pour lesquelles le qu'en-dira-t-on est le dernier des soucis.

Il est même à craindre dans cet ordre d'idées que le vote public ne constitue plutôt une prime à la corruption car les candidats n'ayant plus, grâce à lui, à redouter les trahisons de ceux qu'ils achètent, auront ainsi toute latitude pour s'adonner à cet ignoble trafic.

CHAPITRE V

CONCLUSIONS SUR LES ARGUMENTS THÉORIQUES PRÉSENTÉS EN FAVEUR DE LA PUBLICITÉ DU VOTE

Des explications qui précèdent il ressort nettement que le vote public, s'il offre quelques avantages, comporte aussi les plus graves inconvénients.

Bien des arguments nous sont présentés en sa faveur ; quelques-uns sont intéressants, aucun n'est péremptoire.

Matériellement parlant d'abord, le vote public n'est ni aussi rapide, ni aussi simple qu'on veut bien le dire. Seul, entre toutes les variétés qu'il affecte, le vote à voix haute peut prétendre à une réelle rapidité et s'il est vrai que, par sa simplicité, le vote public nous permet d'éviter quelques erreurs ou quelques fraudes, le développement progressif de l'Instruction et une surveillance plus

active des opérations électorales aboutiront aisément, ce nous semble, à pareil résultat.

Au point de vue moral? Stuart Mill lui-même, nous l'avons vu, ne se fait aucune illusion et donne clairement à entendre que la vertu électorale ne relève en rien de la publicité, pas plus d'ailleurs, Cicéron et Montesquieu nous le pardonnent, que la moralité des élus.

La psychologie de l'abstentionnisme ne nous persuade pas davantage. Nous avons vu au contraire qu'il n'est rien de tel pour favoriser le mal que la publicité elle-même.

La construction de Stuart Mill enfin, si ingénieuse pourtant, n'est pas plus concluante. Nous persistons à ne voir dans le privilège électoral que l'exercice d'un droit. Le législateur doit en assurer le libre exercice, et la liberté, à ce point de vue, s'accorde mal avec la publicité.

Et ces conclusions, l'examen des faits les confirme pleinement. La plupart des législations qui se laissèrent à leur début gagner à la cause de la publicité ne persévérèrent pas longtemps dans cette voie et bien rares sont aujourd'hui celles qui la suivent encore. Ce ne sont d'ailleurs pas, il faut le répéter, par les résultats obtenus que leur fidélité s'explique mais par des raisons toutes spéciales où la morale et la psychologie n'ont véritablement que faire.

C'est qu'à une époque où la lutte pour la vie devient tous les jours plus âpre, la liberté du vote s'accommode mal de la pleine lumière.

La concentration toujours plus grande des entreprises aggrave la dépendance des hommes et accroît la divergence de leurs intérêts.

Il n'y a point place dans cette lutte pour une sentimentalité bruyante. S'il y a une vertu à pratiquer, un devoir à accomplir au jour de l'élection, c'est au secret et non à la publicité qu'il faut demander la liberté nécessaire.

TITRE II

Arguments présentés en faveur du vote secret.

CHAPITRE UNIQUE

AVANTAGES DU VOTE SECRET

La supériorité du vote secret se dégage implicitement des explications qui précèdent. Il nous reste à la caractériser.

I. — Le vote secret est un remède contre l'absentéisme dont souffrent les pays de publicité et dont se ressentent aussi ceux qui ne pratiquent le secret qu'à un degré insuffisant. Son application, rigoureusement faite, protège les électeurs contre tout danger de divulgation et point n'est besoin, pour amener aux urnes la foule des craintifs, de recourir à un remède parfois proposé mais peut-être excessif : le vote obligatoire.

II. — Le vote secret s'oppose à la corruption. Il

fait courir au candidat qui la pratique le risque de verser des sommes en pure perte, car comment s'assurera-t-il de l'exécution des promesses qui peuvent lui être faites ?

III. — Le secret du vote assure l'indépendance de l'électeur. Ce dernier vote, grâce à lui, pour le candidat qui a ses préférences personnelles. C'est la fin de la contrainte patronale et de la candidature officielle. Les Intérêts sinistres auront bien le champ libre mais il est à croire que, délivré de toute contrainte, à l'abri de toute corruption, l'électeur se fera de son rôle une idée autrement élevée et qui exercera, sur ce terrain des intérêts sinistres, une action bien plus efficace que la publicité.

IV. — Les corps élus trouvent enfin dans cette institution le prestige indispensable à leur bon fonctionnement. Etant l'exacte expression de la volonté générale, ils ne verront pas leurs actes soulever de légitimes réprobations. Leur tâche sera plus aisée, leur œuvre plus durable. La nation marchera dans l'ordre et la confiance d'un pas toujours plus sûr vers le Progrès.

DEUXIEME PARTIE

Le secret du vote. Sa mise en pratique.

TITRE PREMIER

La législation française.

La faillite de la publicité une fois proclamée, une nouvelle tâche s'impose. Nous avons démoli, il nous faut maintenant reconstruire, ce qui nous permettra de constater qu'en matière électorale tout comme ailleurs, le plus difficile n'est pas de critiquer.

L'étude de la législation française est, à ce point de vue, fort suggestive. Encore éloignée du degré de perfection atteint par quelques nations étrangères, elle doit à son esprit d'émulation d'avoir fait mille tentatives pour les égaler, nous dévoilant ainsi la foule des difficultés que rencontre l'application du principe du secret dont nous connaissons les vertus.

Les textes sur lesquels repose notre législation actuelle sont les Décrets organique et réglementaire du 2 février 1852. Il faut, pour en saisir l'exacte portée, revenir quelque peu en arrière et retracer dans un rapide historique la lente évolution qui nous les a donnés.

CHAPITRE PREMIER

HISTOIRE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE. — SON ÉTAT ACTUEL

Ancien régime. — Les documents qui nous éclairent sur la pratique du vote suivi au cours de l'Ancien Régime sont extrêmement rares. Celle-ci relevait surtout des usages et ces usages variaient avec les bailliages et les sénéchaussées. Signalons cependant un Règlement du 24 janvier 1789 relatif aux élections aux Etats Généraux.

« Les élections des députés, y est-il dit (art. 46), qui seront successivement choisis pour former les assemblées graduelles ordonnées par le présent règlement, seront faites à haute voix ; les députés aux Etats Généraux seront seuls élus par la voix du scrutin (1). »

(1) Règlement du 24 janvier 1789, arrêté par le roi pour l'exécution des lettres de convocation pour les Etats Généraux à Versailles, pour le 27 avril 1789. Isambert, *Ancienne loi française*, 9-1785-1789, p. 634.

Certaines provinces telles que la Bretagne et le Languedoc ne tinrent cependant aucun compte de ces prescriptions. Elles pratiquèrent aux deux degrés le vote par scrutin.

Assemblée Constituante. — La Constituante proclame implicitement le secret des opérations électorales dans les décrets des 14 et 22 décembre 1789, relatifs : le premier à la constitution des municipalités, le deuxième à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives (1).

Mais la formalité du serment politique, qui obligeait les électeurs à jurer de « maintenir de tout leur pouvoir la constitution du royaume et d'être fidèles à la nation et au roi », multiplia les abstentions. Beaucoup ne votèrent pas pour ne pas se parjurer.

Assemblée législative. — Le décret des 11-12 août 1792 (2), promulgué par l'Assemblée législative et réglant l'élection des membres de la future Convention, conservent le mode de votation en vigueur. Mais les dispositions des décrets de la Constituante n'étant point impératives, beaucoup d'élections furent faites à voix haute.

(1) Devilleneuve et Carette, *Lois annotées*, première série, p. 7-8-9-10, vol. X.

(2) Devilleneuve et Carette, *Ouvrage déjà cité*, p. 195.

Citons notamment un arrêté du Conseil général de la ville de Paris conçu en ces termes : « Le Conseil général, considérant que le salut de la patrie réside dans le choix qu'on va faire des membres appelés à la Convention Nationale ; que les assemblées électorales ayant constamment trompé l'espérance du peuple, il est instant de prendre des mesures pour prévenir les abus résultant d'un mode d'élection évidemment vicieux, lorsqu'il ne reste plus assez de temps pour l'abolir ; que la publicité est la sauvegarde du peuple : Arrête, le substitut du Procureur de la commune entendu, 1° que les sections ordonneront à leurs électeurs de faire leurs élections à haute voix et par appel nominal (1). »

La formalité du serment subsistait encore, mais bien plus accommodante en était la formule. On jurait de « maintenir la liberté ou l'égalité ou de mourir en les défendant ».

Convention. — « Les élections se font au scrutin ou à haute voix, au choix de chaque votant », dispose l'article 16 de la Constitution montagnarde (2). « Je demande, avait dit Danton, que

(1) Mortimer-Ternaux, *Histoire de la Terreur*, t. IV, p. 34 et 35.

(2) Dufau, Duvergier, Guadet, 1^{er} volume des *Constitutions et chartes de tous les peuples*, p. 137.

la richesse puisse écrire et que le pauvre puisse parler. »

Plus de serment politique. L'expérience des années précédentes a démontré son inutilité.

Directoire. — « Toutes les élections se font au scrutin secret », proclame la Constitution de l'an III (1).

Mais la formalité du serment réapparaît dont la formule ressuscite l'abstentionnisme. Tout électeur doit, avant de voter, jurer « haine à la royauté et à l'anarchie, fidélité et attachement à la Constitution ».

Consulat et Empire. — L'élection ne jouant qu'un faible rôle, la Constitution de l'an VIII reste muette sur le point qui nous occupe. En fait, le vote resta secret pour l'élection des notabilités communales, départementales et nationales. Les plébiscites se font par inscriptions sur un registre : vote public par conséquent. « Il sera ouvert, dispose l'article 2 de l'arrêté du 20 floréal an X, sur le Consulat à vie, des registres où les citoyens seront invités à consigner leur vœu (2). »

Le serment précède les opérations.

(1) Dufau, Euvergier, Guadet, 1^{er} volume des *Constitutions et chartes de tous les peuples*, p. 137.

(2) Devilleneuve et Carette, Ouvrage déjà cité, p. 599.

Restauration. — Comme la Constitution de l'An VIII, la Charte ne contient aucune disposition relative au secret ou à la publicité du vote. Amis et serviteurs du gouvernement en profitèrent pour voter à bulletins ouverts, provoquant ainsi l'abstention de leurs adversaires.

La loi du double vote du 29 juin 1820 proclame bien le secret mais la formalité préalable du serment et l'obligation où se trouve l'électeur de rédiger son bulletin sur le bureau même du vote avant de le remettre au président ne diminuent en rien le chiffre des abstentions.

Monarchie de Juillet. — Les électeurs continuent à prêter serment et à remettre leur bulletin entre les mains du président du bureau. Un progrès est cependant accompli. La loi du 19 avril 1831 autorise les votants à rédiger ou à faire rédiger leur bulletin sur une table séparée. L'article 48 de cette loi dispose en effet : « Chaque électeur après avoir été appelé reçoit du président un bulletin ouvert sur lequel il écrit ou fait écrire secrètement son vote par un électeur de son choix sur une table disposée à cet effet et séparée du bureau. Puis il remet son bulletin écrit et fermé au président qui le dépose dans la boîte destinée à cet usage (1).

(1) *Bulletin des lois*, 9^e série, t. I, années 1830-1831.

Deuxième République. — La Constitution de 1848 abolit définitivement le serment politique et dans son article 24 décrète le suffrage universel, direct et secret (1). Mais faute de précision des textes (la Constitution de 1848 ne contient aucune disposition relative à la couleur des bulletins), le secret ainsi proclamé est plus théorique que réel. Ce n'est qu'en 1852 que la France marche résolument dans la voie du secret. Les décrets organique et réglementaire du 2 février 1852 sont encore en vigueur. La loi du 30 novembre 1875 relative à l'élection des députés y renvoie expressément (article 5).

Quelle est donc au point de vue qui nous intéresse la teneur de ces deux textes ?

Décret organique : Art. 3. — ... Le scrutin est secret.

Décret réglementaire : Art. 21. — ... Ils (les électeurs) apportent leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée. Le papier doit être blanc et sans signes extérieurs.

Art. 22. — A l'appel de son nom, l'électeur remet au président son bulletin fermé. Le président le dépose dans la boîte du scrutin, laquelle doit,

(1) F.-A. Hélie, *Constitutions de la France*, p. 1105.

avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent, l'une entre les mains du président, l'autre entre les mains du scrutateur le plus âgé.

Art. 30. — Les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se font connaître, n'entrent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal.

Art. 31. — Immédiatement après le dépouillement, le résultat du scrutin est rendu public, et les bulletins autres que ceux qui, conformément aux articles 16 et 30, doivent être annexés au procès-verbal, sont brûlés en présence des électeurs.

CHAPITRE II

CRITIQUE DE LA LÉGISLATION ACTUELLE

La législation de 1852 est, on le voit, en progrès sensible sur l'état de choses antérieur. Elle est cependant loin d'être satisfaisante. Les mœurs électorales que pratiqua le second Empire et celles aujourd'hui encore en honneur témoignent assez de son insuffisance.

Les fraudes qui marquèrent les élections du second Empire, et que nous ont révélées des auteurs consciencieux comme J. Ferry et Lefèvre-Pontalis, ont rendu ces élections à peu près légendaires. Le gouvernement impérial proclamait bien que « les électeurs n'ont de comptes à rendre qu'à Dieu et à leur conscience » (circulaire du Ministre de l'Intérieur du 8 mai 1863), mais il croyait aussi de son devoir de « guider le choix des électeurs ».

La candidature officielle allait donc fleurir. Les dispositions des décrets de 1852 s'y prêtaient déjà

quelque peu mais ce qui favorisa plus encore la chose et contribua à faire du second Empire l'âge d'or de la candidature officielle, ce fut le dévouement des maires.

Ceux-ci, nommés par le gouvernement, triés sur le volet et sûrs de l'impunité, s'acquittèrent merveilleusement de leur tâche.

Les scrutins se prolongeant pendant une durée de quarante-huit heures, les urnes (c'est ainsi qu'on appelait les divers ustensiles, marmites, seaux, décalitres appelés à recevoir les bulletins) passaient généralement la nuit dans les appartements du maire : les candidats du gouvernement ne pouvaient pas rêver mieux.

La troisième République n'a pas vu disparaître la fraude, mais ses mœurs électorales sont, quoi qu'on en dise, en progrès considérable sur celles de l'Empire. Les scrutins ne durent aujourd'hui qu'un jour, la surveillance des urnes, devenues dignes de leur nom, est rarement trompée ; les maires enfin, librement élus par leurs concitoyens, ne sont plus les esclaves du gouvernement.

Les irrégularités, trop nombreuses encore, il est vrai, que l'on peut relever, tiennent non au régime sous lequel nous vivons (nous verrons plus loin quels efforts ont été tentés chez nous depuis quarante ans pour assurer le secret du vote) mais aux lacunes mêmes d'une législation par trop ru-

diméntaire et dont nous allons exposer les multiples imperfections.

Le premier défaut de notre mécanisme électoral est la défense qu'il fait à l'électeur de déposer lui-même son bulletin dans l'urne. C'est au président du bureau de vote qu'incombe ce soin : le législateur a pensé éviter de la sorte les fraudes résultant de la multiplicité des bulletins. Précaution bien inutile et qui n'aboutit pour tout résultat qu'à provoquer des manœuvres attentatoires au secret des élections ! Ne permet-elle pas, en effet, au président du bureau, de connaître par le simple contact le contenu du bulletin qui lui est remis ? La nuance de ce dernier ou même sa dimension lui procureront aussi pareille facilité.

L'obligation dans laquelle se trouve le votant de remettre son bulletin au maire favorise une pratique plus grave encore. « Le papier, dit l'article 21 du décret réglementaire, doit être blanc et sans signes extérieurs » ; qui empêchera le président du bureau de marquer extérieurement les bulletins blancs qui lui sont remis ? Le moindre coup d'ongle, la moindre altération suffisent : c'en est fait du secret de ces bulletins qui seront, pour comble, entachés de nullité.

II. — Le même article 21 du décret de 1852 dispose que les électeurs apporteront dans la salle de vote des bulletins préparés au dehors. Nouvelle

lacune là de notre législation, aussi grave que la précédente et qui ouvre la porte à toutes les pressions. Un électeur est-il courbé sous une dépendance quelconque ? Un bulletin lui sera imposé avant de le conduire aux urnes. Impossible à lui de le changer en cours de route, d'en déposer un autre que celui qu'il aura dans la main.

III. — Reste une dernière pratique aussi répandue que les précédentes et tout aussi funeste à la liberté du vote : celle des bulletins marqués dits bulletins à clef. Ouvriers et employés reçoivent fréquemment à la veille des élections des bulletins contenant des signes intérieurs de reconnaissance qui consistent la plupart du temps en substitutions ou combinaisons de noms, en ratures caractéristiques, etc., etc. Ces signes n'annulent pas les bulletins et permettent quand vient le dépouillement de s'assurer de l'obéissance de certains électeurs.

On voit, par le court aperçu qui précède, combien la législation française est loin de la perfection. Il est peut-être chimérique de rêver cette dernière, mais des moyens existent qui permettent de s'en rapprocher.

TITRE II

Moyens proposés pour assurer le Secret du vote.

Deux moyens principaux sont proposés pour assurer le secret des opérations électorales consistant : le premier, dans l'emploi d'enveloppes officielles et de type uniforme ; le deuxième dans l'emploi de bulletins, officiels et uniformes eux aussi. Ces deux procédés se combinent, nous le verrons, avec d'autres procédés d'ordre accessoire. Le chemin du secret est dans ces combinaisons.

CHAPITRE I

L'ENVELOPPE OFFICIELLE

Le vote sous enveloppe n'est pas, à vrai dire, une nouveauté chez nous. On le pratique déjà pour l'élection des bureaux des deux Chambres et pour celle des délégués mineurs institués par la loi du 8 juillet 1890.

Son avantage est double. L'enveloppe, si elle est suffisamment opaque, empêche les regards d'en deviner le contenu. Elle écarte aussi les fraudes résultant de la multiplicité des bulletins.

Qu'un électeur s'avise, en effet, d'introduire dans son enveloppe plusieurs bulletins au nom du même candidat, une seule voix sera comptée à celui-ci quand viendra le dépouillement. Les bulletins favorisent-ils des candidats différents ? Ils se neutraliseront.

Une question d'assez faible importance, mais sur laquelle les défenseurs de l'enveloppe n'arri-

vent pas toujours à s'entendre, est celle de savoir si les enveloppes doivent ou non être cachetées. Il faut éviter, disent les uns, que les bulletins viennent à s'échapper de l'enveloppe une fois introduite dans l'urne. Mieux vaut ne pas cacheter, disent les autres; les opérations du dépouillement s'en trouveront fort abrégées et l'électeur pourra jusqu'au dernier moment s'assurer de l'identité de son bulletin.

Quelles critiques adresse-t-on au système de l'enveloppe?

I. — L'usage de l'enveloppe, disent les uns, est fait pour ralentir les opérations du dépouillement.

L'adjonction aux membres du bureau de deux ou trois personnes spécialement chargées d'ouvrir les enveloppes, écarte ce premier danger.

II. — Il faut compter, affirment d'autres, avec la maladresse de beaucoup de paysans dont les mains calleuses et raides se plieront mal aux exigences du système proposé et les obligeront parfois à s'abstenir. On n'est vraiment pas tendre pour les mains de nos travailleurs. Il y a loin, croyons-nous, de la rugosité à la parfaite maladresse dont on les accuse.

Les paysans mettent aussi bien que personne leurs lettres dans des enveloppes. Pourquoi n'y mettraient-ils pas un bulletin de vote?

III. — On accuse encore ce procédé de jeter la suspicion sur les membres du bureau.

L'argument est ancien et dès 1865, M. de Malezieux y répondait victorieusement. « Les lois de procédure, disait l'honorable député dont nous aurons plus loin à rappeler les efforts, qui sont des lois de précaution, de vigilance, de défiance même, sont les meilleures sauvegardes de l'honneur, de la réputation des magistrats chargés de les appliquer ; ces lois de défiance sont comme une barrière qui place l'honneur, la réputation des magistrats à l'abri des critiques, des calomnies, à l'abri des doutes, à l'abri des suspicions (1). »

IV. — Un quatrième reproche également adressé au système de l'Enveloppe, aussi peu fondé, est celui de favoriser la pratique des raffles.

Il suffit, pour y remédier, de donner au président du bureau le droit de remplacer les enveloppes par d'autres enveloppes de type uniforme, timbrées du sceau de la mairie et qu'il annexera au procès-verbal. Sans préjudice bien entendu des pénalités encourues par les délinquants.

V. — On a vu, assure-t-on, au moment critique, des candidats accaparer tout le papier qui présentait dans leur arrondissement ou leur département les caractères requis par la loi. Pris au dé-

(1) *Moniteur* du 13 juin 1865.

pourvu, leurs concurrents ne purent prendre part à la lutte.

L'affirmation est exacte mais il est bon de n'en point exagérer la portée. Ce n'est que dans des cas extrêmement rares que de tels accaparements se sont produits et la facilité actuelle des communications paraît assez peu faite pour en provoquer le retour.

Il n'est d'ailleurs pour y mettre fin qu'à confier à l'Etat la fabrication des enveloppes. Une estampille officielle préviendrait toute contrefaçon et déjouerait la fraude consistant dans la distribution faite par un candidat aux électeurs de ses adversaires à seule fin d'annuler leur vote, d'enveloppes dont les dimensions seraient légèrement différentes de celles des enveloppes réglementaires.

VI. — Mais, dira-t-on aussitôt, est-on sûr que l'Administration enverra toujours les enveloppes dans toutes les communes? Que, volontairement ou non, elle omette d'en adresser dans certaines d'entr'elles, voilà des communes où il sera impossible de voter.

M. Ruau, dans un rapport déposé sur le bureau de la Chambre le 23 mars 1900, et sur lequel nous aurons à revenir, répondait à l'objection : « L'administration n'est-elle déjà pas chargée de faire parvenir aux concurrents d'autres imprimés relatifs à la tenue des opérations électorales, tels que

procès-verbaux des scrutins, listes d'émargement, cartes électorales, etc. ? Or, il est excessivement rare qu'il se produise dans les envois de cette nature des irrégularités ou des retards. Pourquoi le service des enveloppes serait-il moins favorisé ? »

VII. Si l'emploi de l'enveloppe n'avait d'inconvénients que ceux que nous venons de signaler, il s'imposerait à nous.

Mais d'autres critiques lui sont adressées, autrement graves, autrement fondées que les précédentes et qui nous obligent à demander ailleurs le fil conducteur que nous cherchons.

Considéré isolément, le système de l'enveloppe n'est nullement à l'abri des coups d'ongles des maires ni des diverses altérations dont ceux-ci se montrent parfois si prodigues.

La pratique des signes intérieurs de reconnaissance (bulletins à clef) n'est pas davantage atteinte. Quant à celle des bulletins imposés, jamais système n'en favorisa mieux le développement. S'il est aujourd'hui difficile à l'électeur de changer avant d'arriver aux urnes le bulletin qui lui a été imposé, combien plus difficile cette opération lui sera-t-elle si ce bulletin leur est délivré enfermé dans une enveloppe ?

CHAPITRE II

LE BULLETIN OFFICIEL

La loi déterminerait ici la nuance, le grain et l'épaisseur du papier que les candidats seraient tenus d'employer pour la confection de leurs bulletins ; elle déterminerait aussi les dimensions de ces derniers. Impossible désormais aux présidents des bureaux de vote de connaître au toucher ou à la vue la teneur des bulletins qui leur seraient remis.

On renouvelle contre ce système, sans plus de succès d'ailleurs, certaines des critiques déjà adressées à l'Enveloppe, celles relatives aux rafles et aux accaparements par exemple. Inutile d'y revenir. D'autres encore. La complexité du système va s'opposer, dit-on, au vote de pas mal d'électeurs : des illettrés d'abord et aussi quand il s'agira d'élections au scrutin de liste, de nombre d'élec-

teurs sachant lire et écrire mais que rebute l'excès de formalités.

La législation belge répond à ces dernières critiques par le droit accordé aux illettrés de se faire aider par des personnes de confiance et l'ordonnement des bulletins est tel, nous le verrons, que le vote au scrutin de liste n'est pas plus difficile que le vote uninominal. Et l'on pourrait atteindre encore une simplicité plus grande en adoptant un système proposé chez nous par M. Olivier et qui, attribuant à chaque candidat une couleur différente, permettrait à l'illettré de voter sans le secours de personne.

Restent trois objections, les plus graves de toutes et qui après nous avoir fait repousser le système de l'Enveloppe nous obligent à rejeter aussi, au moins dans son état simple, celui du *Bulletin officiel*.

Les altérations que le président du bureau peut faire subir aux bulletins qu'on lui remet restent possibles. Possible aussi la pratique des bulletins à clef.

La fraude des bulletins imposés enfin n'est pas non plus atteinte. Son champ d'action est toutefois moins vaste qu'à la faveur du système précédent.

CHAPITRE III

COMBINAISON DU BULLETIN OFFICIEL ET DE L'ENVELOPPE AVEC LA REMISE PERSONNELLE ET L'ISOLOIR

Les raisons qui nous font repousser le système du bulletin officiel et celui de l'enveloppe sont donc les mêmes. L'un et l'autre nous exposent en effet à la fraude résultant des altérations que les maires peuvent faire subir aux bulletins ou à l'enveloppe avant de les déposer dans l'urne.

Aucun de ces deux procédés ne porte atteinte à la pratique des bulletins à clef pas plus d'ailleurs qu'à la pratique des bulletins imposés. Ne pourrait-on pas remédier à ce triple inconvénient ? Bulletin uniforme et enveloppe officielle nous conduiraient tous deux alors au but que nous poursuivons.

C'est l'étude des combinaisons des divers procédés déjà examinés avec d'autres procédés d'ordre secondaire qui s'impose maintenant à nous.

Le premier des trois inconvénients signalés nous paraît facile à éliminer.

Il suffirait de donner à l'électeur le droit de mettre lui-même son vote dans l'urne. Certains de s'inquiéter aussitôt et de mettre en avant la fraude des bulletins multiples.

Cette fraude, nous l'avons vu, est parfaitement impossible avec l'enveloppe. La vigilance du président du bureau la déjouera aisément, s'il le veut bien, quand le vote aura lieu par bulletins officiels.

Quid pour les bulletins imposés ? L'usage de la cabine, beaucoup de législations nous l'enseignent, fait disparaître ce deuxième inconvénient. Avant de déposer son vote dans l'urne, l'électeur s'isole quelques instants à l'aide d'un dispositif spécial (cabine, paravent, simple rideau même). A l'abri des regards indiscrets, sa liberté est désormais entière. Un bulletin lui a-t-il été imposé ? Il le met dans la poche et voilà tout.

Comme toute innovation, la cabine a eu ses critiques. Système d'un goût quelque peu vieillot, affirment certains, qui convenait peut-être encore aux élections de l'Empire, mais bien indigne de notre temps.

Que notre époque soit au point de vue électoral en progrès sur l'Empire, c'est ce que nous avons déjà proclamé mais il nous reste encore pas mal

de progrès à faire : il est excessif, à notre avis, de dédaigner une institution qui peut en réaliser beaucoup.

L'installation des cabines, disent les autres, va creuser dans nos finances un déficit qu'on pourrait bien leur éviter.

Nouvelle exagération. L'achat de quelques mètres de toile ou de quelques paravents n'est nullement de nature à ébranler les budgets des communes. Ils ont tous résisté à plus d'un gaspillage, ils peuvent fort bien supporter une dépense à la fois minime et nécessaire.

L'Isoloir, nous demande-t-on encore, ne va-t-il pas retarder la marche des opérations électorales ? Si l'on multiplie les bureaux de vote et les dispositifs, pareil danger n'est pas à craindre. Des expériences faites il y résulterait même, au dire de M. Bouveri, député, que les électeurs stationneraient plus longtemps devant le bureau de vote que dans la cabine.

Il n'est pas jusqu'aux ironistes enfin qui n'aient trouvé à redire au système de l'Isoloir.

Cabanon électoral, disent les uns ; confessionnal laïque et obligatoire, disent les autres : la gaieté française, on le sait, ne perd jamais ses droits.

Des trois inconvénients signalés, seul maintenant celui des Signes intérieurs de reconnaissance subsiste. Est-il sans remède ? Non et c'est ici, toutes

combinaisons faites, que va apparaître la supériorité du Bulletin sur l'Enveloppe. Certaines législations, dont nous parlerons bientôt, pratiquent le vote par bulletin officiel mais sous une forme spéciale. Tous les bulletins portent intégrale la liste des concurrents et l'électeur n'a, pour désigner celui ou ceux qu'il veut favoriser, qu'à tracer une marque spéciale à côté de leur nom. Si cette marque ne se prête à aucune fantaisie, si elle ne peut dans aucun cas constituer un signe de reconnaissance, c'en est fait du bulletin à clef. L'étude de la législation belge, notamment, ne tardera pas à nous éclairer sur ce point.

Nous retrouvons donc dans l'emploi du Bulletin officiel les avantages que nous présentait tout à l'heure le système de l'Enveloppe. Nous y voyons de plus disparaître l'une des pratiques les plus regrettables et les plus répandues : celle des bulletins à clef.

C'est assez pour nous interdire toute hésitation. Le Bulletin officiel n'est pas, il s'en faut de beaucoup, la perfection même. Son usage est fait, semble-t-il, pour surprendre bon nombre d'électeurs et la durée des opérations ne peut manquer de s'en ressentir. Mais ce n'est pas payer trop cher, croyons-nous, les précieuses garanties qu'il nous offre ; l'étude des faits va nous le prouver.

TITRE III

Mise en œuvre par les législations étrangères des
moyens proposés pour assurer le secret du vote.

Nous retrouverons dans l'observation des faits le double courant que nous présente l'étude théorique des moyens destinés à assurer le secret du vote. Les diverses législations qui se sont préoccupées au cours de ces dernières années de donner aux opérations électorales la liberté qu'implique leur bon fonctionnement se divisent, en effet, sur la question des moyens à employer. Le système du bulletin officiel est appliqué en Angleterre et en Belgique. L'Allemagne et la Roumanie font au contraire usage de l'Enveloppe.

CHAPITRE PREMIER

ANGLETERRE

Les événements qui bouleversèrent, vers le milieu du xix^{e} siècle, la vie économique de la Grande-Bretagne marquèrent aussi son avènement au vote secret.

Encouragée par l'exemple de l'Australie qui avait obtenu dans la voie du secret de remarquables résultats, la Métropole abandonna le vieux principe de la publicité et dans le Ballot Act du 18 juillet 1872 (1) proclama et réglementa le régime du vote secret.

Voici grosso-modo comment les choses se passent aujourd'hui en Angleterre (2).

(1) *Annuaire de législation étrangère*, année 1872, p. 11.

(2) En Angleterre et dans quelques autres pays, la Belgique et la Roumanie, par exemple, le public n'est pas admis à circuler autour de la table sur laquelle repose l'urne. Mais pour que le résultat des opérations électorales ne soit pas à la merci des membres du bureau, les candidats peuvent se faire représenter

Avant l'ouverture du scrutin, les membres du bureau et les représentants des candidats prêtent serment de respecter le secret des opérations. Des peines sévères frappent les parjures.

Quand l'électeur pénètre dans la salle de vote, il indique son numéro d'inscription sur la liste électorale. Un secrétaire du bureau s'y reporte et lit, à haute voix, les nom et prénoms correspondant à ce numéro. Inscription par un autre secrétaire du même numéro sur la première partie d'un registre à souche et au dos du bulletin à détacher. Remise à l'électeur de ce bulletin préalablement estampillé sur ses deux faces. Formalités en apparence bizarres, mais qui tendent à rendre impossible le vote d'individus non inscrits.

Les bulletins de type uniforme sont divisés dans le sens de la largeur en autant de parties qu'il y a de candidats en présence, chacune mentionnant les nom, prénoms et profession de l'un d'eux. Une case est ménagée à côté du nom de chaque

par des électeurs de leur choix chargés de surveiller par eux-mêmes la régularité du scrutin et de formuler les réclamations qu'ils jugent nécessaires.

L'opportunité de cette mesure est des plus discutées. Elle a cependant fait chez nous l'objet de nombreuses propositions de loi et le projet actuellement en discussion devant les Chambres la favorise nettement. Cette mesure intéresse à coup sûr la sincérité des opérations électorales, mais n'ayant pas directement trait au mode même de votation, objet exclusif de notre étude, qu'il nous suffise pour l'instant de la signaler.

candidat, qui permet à l'électeur de manifester ses préférences. Celui-ci, nanti de son bulletin, pénètre dans un isoloir (il y a un isoloir par 150 électeurs), trace une croix dans la case juxtaposée au nom du candidat qu'il veut favoriser et sort de l'isoloir après avoir plié son bulletin. Il ne lui reste alors qu'à le déposer lui-même dans l'urne après avoir montré au président du bureau (Returning Officer) l'estampille qui le recouvre extérieurement. Tout bulletin non estampillé ou qui présente un signe de reconnaissance quelconque n'est pas compté au dépouillement.

La clôture du scrutin une fois prononcée, le Returning officer ouvre l'urne. En présence des membres du bureau et des représentants des candidats, il procède au dépouillement et proclame les résultats que l'on communique aussitôt au Clerck de la Couronne en Chancellerie. Celui-ci recevra également les bulletins annulés ou contestés ainsi que les registres à souche dont nous avons parlé, à charge de conserver le tout pendant un an. Il ne pourra s'en dessaisir que sur l'ordre de la Chambre des Communes, dans l'hypothèse d'une enquête judiciaire par exemple.

On peut adresser à la législation britannique trois griefs principaux :

I. — Les illettrés ne bénéficient en rien des précautions édictées par le Ballot Act, dans

l'obligation où ils se trouvent de recourir aux offices du Returning officer pour la rédaction de leur bulletin.

II. — Le signe de croix par lequel les électeurs manifestent leurs préférences ouvre la porte à tous les actes de pression. Ce signe peut en effet affecter pas mal de formes différentes, laissant ainsi le champ libre à la pratique des bulletins à clef.

III. — N'est-il pas imprudent enfin de confier le soin du dépouillement aux secrétaires déjà chargés de numérotter les bulletins? Le serment préalable et la crainte des pénalités peuvent ne pas suffire à assurer une parfaite discrétion et l'hostilité que l'adoption de ce mode d'agir souleva au Parlement, confirme encore nos doutes.

On voit, par les explications qui précèdent, que l'Angleterre a encore des progrès à réaliser tout en méritant des éloges pour ceux qu'elle a déjà accomplis. L'institution de l'isoloir et la remise personnelle du bulletin dans l'urne lui donnent sur nous une supériorité évidente. Elle n'atteint pas cependant le degré de perfection qui caractérise la législation belge dont il nous faut maintenant parler.

CHAPITRE II

BELGIQUE

Peu de pays ont consacré à la question du secret du vote autant d'efforts que la Belgique. Ce souci de la perfection, auquel elle doit d'avoir si souvent varié dans ses résolutions, s'explique par l'importance que le législateur attache à cette question. L'extrême cohésion des partis et l'égalité presque parfaite de leurs forces met la victoire à la merci du moindre déplacement de voix. La plus grande régularité doit donc présider aux opérations électorales.

La loi du 9 juillet 1877 (1) inspirée du Ballot Act anglais, et dont les détails ont été profondément remaniés par la suite (loi du 28 juin 1894) (2) constitue la base de l'édifice électoral belge. Il importe de l'examiner en détail.

(1) *Annuaire de législation étrangère*, année 1877, p. 514.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, année 1894, p. 495.

La formalité du serment précède comme en Angleterre l'ouverture du scrutin. Le président, les membres du bureau, les représentants des candidats jurent de respecter le secret du vote. Toute violation du serment est punie d'une amende de 500 à 3.000 francs, mais cette sanction, il faut le reconnaître, n'est que très rarement appliquée. Le président et les membres du bureau sont généralement choisis dans le monde judiciaire. Les garanties sont donc aussi parfaites que possible.

La veille du scrutin, les présidents des divers bureaux de vote reçoivent, sous enveloppe cachetée et en nombre légèrement supérieur au nombre présumé nécessaire, les bulletins qu'a fait imprimer le Bureau principal, organe sur lequel nous nous expliquerons plus loin.

Les présidents des divers bureaux ne peuvent procéder à l'ouverture de cette enveloppe qu'en présence du bureau régulièrement constitué. Les bulletins de vote sont imprimés à l'encre noire et sur papier de type uniforme, divisés en autant de colonnes longitudinales qu'il y a de listes en présence. Une colonne spéciale est réservée sur la droite aux candidats qui se présentent isolément. L'ordre dans lequel sont dressées les autres colonnes et qui va de gauche à droite, dépend du nombre de candidats que renferment les diverses listes, les plus longues étant portées les premières.

Si plusieurs listes se présentent, numériquement égales, leur place est tirée au sort.

Chaque colonne est surmontée d'une case noire, marquée en son milieu d'un petit cercle blanc. Même case, mais de dimensions plus réduites, à droite du nom de chaque candidat.

1	2	3
Colin	Delcamp	Amman
Delvanlee	Ducauge	Dubois
Geirts	Herman	Vertbois
Mabille	Jacques	
Nelson	Linsach	
Nick	Mottet	
Pépin	Nicmand	Nicolas
Haptereit	Robin	
Van Loy	Tilpim	
Vanstuppeu	Van Diest	
Vanmon	Xoffer	Delval Pierre

Quand l'électeur pénètre dans la salle de vote, il reçoit des mains du président le nombre de bulletins auquel il a droit (la Belgique, on le sait, pratique le vote plural). Ces bulletins, pliés en quatre, à angle droit, sont marqués au verso d'une estam-

pille portant la date de l'élection et le numéro du bureau qui les délivre.

Cette dernière précaution tend à permettre de retrancher les votes émis dans un bureau, si les élections viennent à en être contestées.

Nanti de son bulletin, l'électeur pénètre dans un des isolements disposés dans la salle à raison de un par cent électeurs. Veut-il favoriser une liste entière ? Il lui suffit de noircir au crayon le petit cercle blanc contenu dans la case qui surmonte la colonne afférente à cette liste. Veut-il au contraire ne voter que pour certains des candidats d'une même liste ou pour des candidats appartenant à des listes différentes ? il devra noircir les cases latérales afférentes au nom des candidats qu'il veut favoriser.

(Cette dernière hypothèse, exceptionnelle, il faut en convenir, est la seule qui permette de reprocher au Bulletin officiel une complication peut-être excessive).

Quand il aura rempli ces formalités, l'électeur repliera son bulletin, sortira de l'isoloir et retournera devant le bureau. Lui-même mettra alors dans l'urne son bulletin dont il aura montré l'estampille extérieure et qu'il ne peut déplier sous peine d'avoir à recommencer son vote.

Tout bulletin non estampillé ou ne présentant pas les caractères sus indiqués n'est pas compté au

dépouillement et son usage est puni des mêmes peines que le faux en écriture publique.

Quant aux électeurs infirmes ou illettrés, la loi belge les autorise, ce que ne fait pas la loi anglaise, à se faire accompagner dans la cabine par des personnes de confiance. Ils bénéficient donc eux aussi des précautions prises pour assurer le secret du vote.

Mais c'est surtout dans les opérations du dépouillement qu'apparaît dans la législation belge le souci du détail.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler la pratique des bulletins à clef, déplorable entre toutes et en présence de laquelle les diverses législations sont généralement impuissantes. La Belgique en est venue à bout.

L'exiguité de l'espace blanc ménagé dans les différentes cases des bulletins et la couleur sombre de celles-ci permettent déjà de ne distinguer que fort mal les raies dues au crayon de l'électeur. Mais plus sûre encore est la précaution qui réside dans la manière de procéder au dépouillement.

Dans chaque circonscription, un Bureau principal est chargé de faire imprimer les bulletins de vote. Il est chargé en outre du recensement général des voix et de la proclamation des résultats. Il existe aussi plusieurs bureaux secondaires, bureaux de vote proprement dits, où les électeurs dé-

posent dans l'urne les bulletins qui leur sont remis.

A l'heure indiquée pour la clôture du scrutin, les urnes sont vidées et leurs bulletins envoyés, sous enveloppe cachetée, au bureau que le sort a désigné pour procéder au dépouillement (il y a un bureau de dépouillement par trois bureaux de vote).

Les bureaux de dépouillement font ensuite parvenir les résultats de leur dépouillement respectif au Bureau principal qui fait le recensement général des voix et proclame les élus.

On voit combien cette variété d'opérations rend difficile sinon impossible la pratique des bulletins à clef dont pourraient se rendre coupables les membres des bureaux ou les candidats eux-mêmes.

Les bulletins qui sont déposés dans un bureau sont dépouillés dans un autre. Le président du bureau chargé du dépouillement tire de plus au sort pour chaque liste de candidats celui d'entre les témoins des bureaux de vote dont les bulletins lui sont remis qui doit assister au dépouillement.

Telle est dans ses grandes lignes la législation belge.

Elle assure d'une façon à peu près certaine le secret des opérations électorales, mais au prix d'une complication peut-être excessive. Les opérations de dépouillement surtout sont enchevê-

trées à plaisir et bien inutilement en somme. Le législateur a sur ce point dépassé son but. Mais, cette réserve faite, et l'on voit qu'elle n'est pas d'une très grande importance, la législation belge est, au point de vue qui nous occupe, la plus sûre qui puisse exister. Les résultats obtenus sont littéralement merveilleux et l'on comprend que des auteurs considérables, M. de Laveleye entre autres, aient presque voulu voir en elle la réalisation de l'idéal.

CHAPITRE III

ROUMANIE

C'est le système de l'Enveloppe officielle combiné avec l'Isoloir qui prévaut ici depuis la loi du 20 juin 1884 (1). L'électeur reçoit dès qu'il pénètre dans la salle de vote un bulletin au nom de chacun des candidats en présence, ainsi qu'une enveloppe estampillée du sceau de la mairie. (Les candidats ont d'ailleurs toute liberté pour distribuer ou faire distribuer leurs bulletins à l'extérieur.)

L'électeur passe ensuite dans une chambre secrète servant d'isoloir et introduit dans l'enveloppe le bulletin du candidat qu'il veut favoriser. Il en sort pour remettre son enveloppe cachetée au président du bureau qui la dépose dans l'urne.

Le public n'est pas admis à stationner dans la salle pendant les opérations : le principe de la re-

(1) *Annuaire de législation étrangère*, année 1884, p. 691.

présentation des candidats est admis en Roumanie.

Le système roumain est, on le voit, bien loin de présenter des garanties suffisantes. Le président du bureau a toute liberté pour marquer et altérer les enveloppes qui lui sont remises. Indemne aussi la pratique des bulletins à clef.

CHAPITRE IV

ALLEMAGNE

Le système allemand présente depuis 1903 quelques analogies avec le système roumain. La loi du 27 avril 1903 relative à l'élection des membres du Reichstag doit maintenant retenir notre attention.

A son entrée dans la salle de vote, il est remis à chaque électeur une enveloppe estampillée.

Celui-ci pénètre aussitôt dans la cabine (accompagné d'une personne de son choix s'il est infirme ou illettré), enferme dans l'enveloppe son bulletin de vote qui doit être blanc et ne présenter aucun signe de reconnaissance. Il sort de l'isoloir, remet son enveloppe au président du bureau qui la dépose dans l'urne.

Comme en Angleterre, comme en Belgique, la formalité du serment précède les opérations.

Les résultats que ce système a donnés en Alle-

magne sont loin d'être suffisants. Les bulletins à clef ne sont nullement atteints, pas plus d'ailleurs que les fraudes pouvant résulter de l'intervention du président du bureau.

Signalons enfin, à la charge du procédé allemand, que le gouvernement n'est pas tenu de faire les élections un dimanche et qu'il profite largement de sa liberté. Pareille pratique qui déclare s'autoriser du respect dû au sentiment religieux, ne vise rien moins qu'à éloigner des urnes le monde des travailleurs.

Aussi bien les diverses lacunes de la législation allemande ont-elles leur but et ne faut-il voir en elles qu'une manifestation nouvelle de la terreur qu'inspirent aux Allemands les progrès de l'idée démocratique. Nous en avons déjà parlé.

Les conclusions de l'étude pratique à laquelle nous venons de nous livrer est la victoire des conclusions théoriques précédemment formulées.

Les résultats obtenus par l'Angleterre et surtout par la Belgique, laissent loin derrière eux ceux qu'a donnés en Allemagne et en Roumanie l'application du système de l'Enveloppe.

Reconnaissons toutefois à la décharge de ce dernier, qu'il n'a été qu'imparfaitement appliqué dans ces deux pays. La remise personnelle du vote n'y a notamment pas prévalu.

CHAPITRE V

LÉGISLATION SPÉCIALE DE LA GRÈCE

Nous n'aurions garde de clôturer ce rapide exposé des modes de votation que pratique l'Etranger, sans consacrer quelques lignes à l'étude d'un nouveau procédé, d'un genre tout spécial et dont les résultats sont aussi satisfaisants que peu connus. C'est du vote par boules que nous voulons parler. La législation grecque nous en fournit une intéressante application.

La constitution de 1864, pour remédier aux abus auxquels donnait lieu l'application du vote par bulletin, annonça qu'une loi nouvelle viendrait bientôt assurer le secret des opérations électorales. Cette loi fut effectivement votée l'année suivante mais ses multiples imperfections nécessitèrent en 1877 une nouvelle intervention du législateur : loi des 5, 17 septembre 1877 (1).

(1) *Annuaire de législation étrangère*, année 1877, p. 702.

La veille du scrutin les membres du bureau, tirés au sort sur une liste comprenant tous les électeurs ayant exercé une profession libérale ou publique ou exerçant encore une profession libérale, sont convoqués dans la salle où aura lieu le scrutin. C'est là qu'ils reçoivent du maire tous les objets (urnes, tables, etc.), nécessaires à l'élection.

Arrive le jour du scrutin. Les urnes dont le contenu a été préalablement vérifié, sont déposées, en nombre égal à celui des candidats, sur une ou plusieurs tables faisant face au bureau. De construction absolument identique, chacune d'elles porte sur sa face antérieure le nom du candidat auquel elle est affectée. Le vote ayant lieu par oui ou par non, ces urnes sont intérieurement divisées en deux parties, la partie droite réservée aux oui, la gauche aux non.

La face antérieure des urnes porte également, écrits en gros caractères, sur sa partie droite le mot oui, sur sa partie gauche le mot non, et ces deux parties sont différemment coloriées.

Un conduit est pratiqué enfin sur cette même face antérieure, qui permet à l'électeur d'introduire sa main. A son extrémité s'ouvrent deux sacs latéraux, destinés à recevoir la boule que laissera tomber la main de l'électeur.

Par groupes de cinq, les votants entrent dans la

salle et, leur identité reconnue, défilent devant les urnes. Au fur et à mesure qu'ils s'arrêtent devant l'une d'elles, des employés spéciaux nomment le candidat auquel elle est réservée et leur remettent une boule.

Le votant la prend, l'élève entre le pouce et l'index pour montrer au bureau qu'il n'en tient qu'une, passe la main dans le tuyau et laisse tomber la boule à droite ou à gauche selon qu'il veut ou non favoriser le candidat.

L'opération ne fait aucun bruit, qui soit de nature à révéler le vote : les urnes sont tapissées de drap de laine amortissant le son.

Ce procédé un peu archaïque, il est vrai, assure parfaitement le secret du vote ; aucune des pratiques que nous avons signalées comme attentatoires à la liberté de l'électeur (bulletins imposés, bulletins à clef, etc.), ne lui est connue. Les tours de prestidigitation seuls sont peut être à redouter (1).

(1) Demombynes, *op cit.*, t. I.

TITRE IV

Les propositions françaises

La plupart des systèmes que nous avons signalés, comme propres à assurer le secret du vote, sont venus en discussion devant notre Parlement.

Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de détailler la foule de propositions de lois qui ont été déposées. Quelques indications sur les principales permettront assez de nous rendre compte de l'activité déployée par le législateur et par là même de le justifier de l'inertie dont on l'a si souvent accusé.

CHAPITRE I

AU CORPS LÉGISLATIF ET A L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Déjà sous l'Empire en 1865, un membre du Corps législatif, appartenant à l'Opposition libérale, M. de Malézieux, essaya de réagir contre les procédés électoraux alors en honneur.

Il déposa, sous forme d'amendement, un vœu tendant à inscrire au Budget du Ministère de l'Intérieur une somme de cent mille francs destinée à l'achat d'enveloppes réglementaires et de type uniforme.

Combattu par le gouvernement, l'amendement de M. de Malézieux fut repoussé. Les tentatives qu'il renouvela dans le même sens au cours des années qui suivirent, restèrent tout aussi infructueuses. Son éloquence ne put triompher d'une majorité résolument hostile au système de l'Enveloppe (1).

(1) Séances du Corps législatif des 13 juin 1865, 15 juin 1866,

Sous la troisième République de nouveaux efforts ont été faits dans le but d'assurer le secret des opérations électorales.

En novembre 1875, au moment où l'on discutait à l'Assemblée Nationale, la loi organique qui régit aujourd'hui encore l'élection des députés, quelques membres de cette Assemblée, MM. Charles Rolland, Jozon, Oscar de Lafayette et de Malézieux, demandèrent, sous forme d'amendement à l'article 5 de cette loi, l'établissement du vote sous enveloppes closes (1).

M. Corne se rallia à cette proposition tout en formulant une réserve. Il demandait, afin de donner plus de rapidité au scrutin, que l'on fit usage d'enveloppes ouvertes (2).

L'Assemblée Nationale adopta l'amendement de MM. Roland, Malézieux et Corne mais quelques jours après le 24 novembre, le projet de loi étant revenu en troisième délibération, l'assemblée le repoussa sur l'intervention de M. Delsol.

L'Assemblée Nationale, après le Corps Législatif, repoussait donc le système de l'Enveloppe.

13 juillet 1867, 13 juillet 1868, 7 avril 1869. — Voir *Moniteur* des 13 juin 65, etc.

(1) *J. O.* du 13 novembre 1875, p. 9260.

(2) *J. O.* du 13 novembre 1875, p. 9260.

CHAPITRE II

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

La chambre des députés eut dès ses premières réunions à s'occuper de la révision des décrets de 1852.

M. Le Pommelec, auquel s'était joint l'infatigable M. de Malézieux, en saisirent la chambre à la séance du 29 mai 1876.

Leur projet fut renvoyé à une Commission et ce fut M. de Malézieux lui-même que l'on chargea du rapport (1).

Le projet de la Commission est muet sur le point de savoir s'il faudra ou non cacheter l'enveloppe avant de la déposer dans l'urne. Son art. 3, relatif à la manière dont seront distribuées ces enveloppes, contient les dispositions suivantes : chaque électeur recevra deux enveloppes en même temps

(1) *J. O.* du 6 juin 1876, ann. n° 143, p. 3874.

que sa carte. Les débits de tabac en vendront aussi à des prix aussi bas que possible. L'électeur en trouvera enfin, dans la salle de vote, le jour du scrutin.

La dissolution de la Chambre empêcha le projet de venir en discussion.

En 1880, MM. Reyneau, Gilliot, Girard et de Malézieux reprirent à la Chambre des députés le projet Le Pommelec et de Malézieux et déposèrent un nouveau projet de loi favorable au vote sous enveloppe.

Renvoyé à la Commission celle-ci chargea du rapport M. Girard lui-même et adopta un projet qui rappelle, dans ses grandes lignes, celui de M. Le Pommelec (1).

Mais, à la différence de ce dernier, le projet de la Commission précisait la question de l'ouverture ou de la fermeture de l'enveloppe. « Aucun bulletin de vote ne sera reçu ni compté dans les scrutins publics, disposait l'art. 1^{er} s'il n'est renfermé dans une enveloppe d'un type uniforme et non cachetée ».

Le mode de distribution des enveloppes était également modifié. L'électeur continuerait à recevoir, en même temps que sa carte, deux enveloppes et pourrait encore s'en procurer, à bas

(1) *J. O.* du 28 mai 1880, ann. n° 2628, p. 5781.

prix, dans les bureaux de tabac. Mais il en était d'autres, mises à sa disposition, non plus dans la salle de vote mais en dehors et dans le voisinage de celle-ci.

La Chambre adopta, dans son entier et presque sans discussion, le texte de la Commission, mais les choses allèrent moins vite au Sénat, malgré le zèle déployé par la Commission et par son rapporteur, M. Griffe, dont le rapport favorisait les vues de la Chambre (1).

Tous les arguments qu'on peut, à tort ou à raison, faire valoir contre le système de l'enveloppe, furent mis en avant.

L'adoption de l'isoloir fut même demandée par M. Buffet qui se ralliait au projet de la Commission mais le trouvait insuffisant. « Il y aurait là, disait-il, une garantie complète et si vous formulez la rédaction dans ce sens, je l'accepterai avec satisfaction ».

Mais c'est surtout autour de l'article 3, relatif aux opérations du dépouillement, que la lutte fut chaude.

Un contre projet fut déposé, sous forme d'amendement à cet article, par le général Robert, tendant à instituer le vote par bulletin officiel.

Cet amendement ne contenait que l'affirmation

(1) *J. O.* du 26 juillet 1880, p. 8382. Annexe 429.

d'un principe et son auteur laissait à un Règlement d'administration publique le soin d'assurer sa mise en application. « Aucun bulletin de vote, y était-il dit, ne sera reçu nicompté, dans les scrutins publics, s'il n'est écrit ou imprimé sur des feuilles d'un modèle uniforme, fournies par l'Etat et mises à la disposition de l'électeur au prix de revient. Un Règlement d'Administration déterminera les dispositions diverses de détail, nécessaires à l'application de la présente loi ». (1)

La Commission reçut très froidement le contre projet du général Robert et persévéra, par la voix de son rapporteur, M. Griffe, dans ses premières conclusions.

Mais quand il fallut voter sur l'ensemble, un retour offensif des adversaires de l'enveloppe fit échouer définitivement son projet. On n'eut ainsi le secret ni par le Bulletin officiel ni par l'Enveloppe.

(1) *J. O.* du 11 décembre 1880, p. 12196.

CHAPITRE III

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(Suite)

Au début de la législature suivante (1881-85) M. Corentin Guyo, député, reprit en la développant, l'idée du général Robert. Le vote devrait avoir lieu, disait-il, à l'aide de bulletins officiels, de type uniforme dont le modèle serait déposé dans les diverses préfectures, sous-préfectures et mairies. Tout bulletin non conforme au modèle ou présentant quelque signe de reconnaissance serait annulé au dépouillement. Des bulletins blancs étaient mis, au moment du vote, à la disposition des électeurs qui pourraient en demander (1).

Le projet de M. Corentin Guyo pas plus d'ailleurs que celui du général Robert ne contenait de dispositions relatives à l'isoloir, ni à la remise personnelle du bulletin dans l'urne.

(1) *J. O. Doc. parl. Ch. des dép. Sess. extr.*, 1882, p. 2620.

A peu près à la même époque MM. Naquet, Folliet et Dreyfus redemandaient l'emploi de l'enveloppe (1).

Les deux propositions furent renvoyées à la Commission qui repoussa nettement la première et adopta un texte favorable au système de l'enveloppe mais qui différait, sur bien des points, des projets antérieurs. L'électeur ne recevrait plus d'enveloppe à domicile et ne trouverait pas à s'en faire délivrer par les bureaux de tabac. C'est dans la salle de vote et là seulement qu'il pourrait s'en procurer. L'isoloir, fruit des observations présentées par M. Buffet était cette fois prescrit mais aucun modèle n'était imposé aux municipalités qui restaient libres de le choisir elles-mêmes. La remise personnelle du vote dans l'urne sous enveloppe cachetée était enfin proclamée.

Le texte de la commission était, on le voit, des plus satisfaisants. Il n'avait qu'un tort : d'arriver trop tard. Préparé en vue des élections générales, il n'était point encore quand elle seurent lieu, venu en discussion. Il devait être bientôt repris.

(1) *J. O., Doc. parl. Ch. des dép. Sess. ord. 1883, p. 422 et s.*

CHAPITRE IV

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(Suite)

M. Laporte et M. Folliet reprirent au cours de la législature suivante le projet dont nous venons de parler. Ils y apportèrent toutefois, chacun de leur côté, d'assez importantes retouches. C'est ainsi que le projet Laporte, tout en permettant à l'électeur de s'isoler, abandonne l'isoloir proprement dit. A l'intérieur de la salle de vote et dans l'un de ses coins, dispose en substance l'article 3, sont placées des corbeilles autour desquelles il est interdit de circuler et qui renferment les enveloppes.

Muni de son bulletin, l'électeur entre dans la salle, se dirige vers les corbeilles et prend une enveloppe. La disposition des corbeilles est telle

qu'il tourne alors le dos aux membres du bureau et que personne ne peut distinguer le bulletin qu'il enferme dans l'enveloppe.

Les électeurs doivent s'acquitter un à un de cette formalité ce qui rend impossible tout encombrement et par là même toute indiscretion (1).

Beaucoup plus simple est la proposition Folliet qui préconise le vote sous enveloppe mais sans donner à l'électeur aucun moyen de s'isoler.

La commission chargée d'examiner ces deux dernières propositions chargea M. Gaussorgues du rapport. Ce dernier fut déposé sur le bureau de la Chambre le 3 juillet 1886.

Le principe du vote sous enveloppe était adopté mais quelques modifications étaient apportées aux projets de MM. Laporte et Folliet.

Le texte élaboré par la Commission prescrit formellement l'usage de la cabine. Les enveloppes seront déposées dans l'urne, non cachetées, par l'électeur lui-même qui les trouvera à sa disposition dans la salle du scrutin (2).

La discussion de ce texte ne vint qu'en février 1889 devant la Chambre. Celle-ci l'adopta mais en rejetant l'article 7 relatif aux pénalités encourues par les maires qui n'auraient pas installé de cabine dans la salle de vote.

(1) *J. O., Doc. parl. Ch. des dép. Sess. ord.*, p. 1024-5.

(2) *J. O., janvier 1887. Doc parl. Ch. des dép.*, p. 330.

La Commission, prise au dépourvu, fit ajourner la discussion pour plus ample examen et modifia le texte qu'elle avait primitivement élaboré. L'article 7 fut supprimé, en même temps d'ailleurs, sur les instances de M. Constans, ministre de l'Intérieur, que l'article 3 prescrivait la création d'abris d'isolement.

Cette importante retouche motiva de la part de M. Gaussorgues un rapport supplémentaire qui repousse les contre-projets déposés dans l'intervalle l'un par M. Turrel, l'autre par M. Boissy d'Anglas.

La théorie du général Robert et de M. Corentin Guyo inspire le premier de ces projets, qui recommande l'usage d'un papier type mais sans faire allusion à la dimension des bulletins dont il est pourtant question dans l'exposé des motifs. Le projet Turrel qui s'analyse en deux articles passe également sous silence la question de l'isoloir et celle de la remise des bulletins. Quant à ces derniers ils n'ont rien de commun avec les bulletins belges : ils sont simples et non collectifs (1).

Le vote sous enveloppe est au contraire préconisé par M. Boissy d'Anglas dont le projet, à la différence de celui de la Commission, décide d'adresser à chaque électeur en même temps que sa carte, des enveloppes réglementaires (2).

(1) *J. O.*, 1889. *Doc. parl.* Ch. des dép. Sess. ord., p. 577.

(2) *J. O.*, 1890. *Doc. parl.* Ch. des dép. Sess. ord., p. 98.

CHAPITRE V

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(*Suite*).

Le projet de la Commission, retouché comme il a été dit, fut repris en 1890 au début de la législature suivante par M. Boisset député (1), mais la Commission à laquelle il fut renvoyé se laissa impressionner par les critiques que M. Trouillot rapporteur adressait au système de l'enveloppe.

Elle se prononça nettement, en faveur du vote par bulletins officiels et l'organisa dans le texte qu'elle eut à rédiger (2).

Ce texte reproduit dans leur substance les dispositions des projets antérieurs concernant le vote par bulletin officiel.

A la séance du 5 avril 1892, la proposition

(1) *J. O.*, du 23 février 1890. *Doc. parl.* Ch. des dép., p. 234.

(2) *J. O.*, du 16 octobre 1890. *Doc. parl.* Ch. des dép., p. 1381.

Trouillot fut repoussée comme l'avaient déjà été celles du général Robert, de M. Corentin Guyot et de M. Turrel.

Le même sort avait déjà été fait au cours de la discussion à un contre-projet dû à l'initiative de M. Le Hérissé et qui reproduisait en substance la proposition déjà vue de M. Boissy d'Anglas.

CHAPITRE V I

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(*Suite*).

Le 6 juillet 1897, M. Defontaine déposa sur le bureau de la Chambre des députés une nouvelle proposition où entraient en combinaison tous les systèmes précédents : enveloppe, bulletin officiel, remise personnelle du vote dans l'urne, isoloir enfin (1).

L'administration municipale était chargée de fournir les enveloppes que les électeurs trouveraient dans les divers bureaux de vote.

Les bulletins sur papier réglementaire et de dimensions déterminées devaient être distribués par les soins des candidats.

Le texte proposé par M. Defontaine gardait le

(1) *J. O., Doc parl. Ch. des dép., 1897, S. O., p. 1508.*

silence sur le point de savoir si les enveloppes devaient ou non être cachetées.

La Commission à laquelle ce projet fut renvoyé en adopta le principe et M. Bienvenu Martin déposa le 18 juillet 1898 un rapport favorable (1).

Certaines modifications étaient toutefois apportées par la commission au texte proposé par M. Defontaine. L'obligation disparaissait d'imprimer ou de rédiger les bulletins sur papier uniforme. Les enveloppes devaient être remises, non cachetées, par l'électeur au président du bureau et c'était l'administration préfectorale qui était désormais chargée de les fournir.

Au cas où les enveloppes viendraient à manquer le jour de l'élection, le président du bureau était autorisé à en faire utiliser d'autres, de type uniforme bien entendu et qu'il joindrait au procès-verbal.

Le 4^{er} avril 1898, sur l'initiative de MM. Charles Ferry et Barthou, ce dernier alors ministre de l'Intérieur, la Chambre repoussait la proposition Defontaine.

(1) *J. O., Doc parl. Ch. des dép., 1898, S. O., p. 576.*

CHAPITRE VII

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(*Suite*).

Le mois suivant, en mai 1898 eurent lieu les élections générales. Des excès de toutes sortes se produisirent à leur occasion, qui donnèrent le jour à des propositions nouvelles.

M. Defontaine revint le premier à la charge avec un projet analogue à celui que la législation précédente avait repoussé en avril.

Il contenait de plus certaines dispositions favorisant la représentation des candidats qu'avaient déjà préconisée M. Guesde en 1894 et M. Gabriel Deville en 1897.

Peu après, en novembre de la même année, le système belge inspirait la proposition de M. Pastre, député (1) mais contrairement à ce qui se passe

(1) *J. O., Doc. Parl. Ch. des dép.*, 1898, 5 E., p. 147,

en Belgique, M. Pastre obligeait l'électeur à remettre son bulletin au président du bureau et se laissant impressionner par le grief de complication adressé au bulletin officiel dès qu'il s'agit d'élections au scrutin de liste, limitait le champ d'application de son projet aux seules élections législatives.

Quelques jours après surgissait enfin une troisième proposition émanant elle aussi d'un député, M. Jacob, et qui reprenait dans ses grandes lignes le projet qu'avait en 1897 déposé M. Defontaine (1).

Ces trois propositions furent renvoyées à la Commission du suffrage universel qui chargea M. Ruau de faire le rapport. Déposé le 23 mars 1900 ce rapport essayait de combiner les différents systèmes proposés (2). L'exposé des motifs est un résumé extrêmement complet de la question. Les lacunes et les imperfections des décrets de 1852 une fois mises en lumière, M. Ruau fait un historique très intéressant de notre législation et passe en revue les divers systèmes pratiqués à l'étranger. Abordant la comparaison du bulletin officiel et de l'enveloppe, il adresse au premier de ces deux systèmes toutes les critiques dont nous avons précédemment fait justice et se prononce nette-

(1) *J. O., Doc. Parl. Ch. des dép.*, 1898, 5 E., p. 239.

(2) *J. O., Doc. Parl. Ch. des dép. Sess. ord.*, 1900, p. 753.

ment en faveur de l'enveloppe. Il consacre enfin dans une large mesure la proposition Defontaine dont il repousse toutefois les dispositions relatives à la représentation des candidats. Le vote, dit le projet, a lieu sous enveloppes non cachetées, de type uniforme, fournies par l'administration et mises sur le bureau à la disposition des électeurs. La cabine n'est pas oubliée mais c'est encore le président du bureau qui remet l'enveloppe dans l'urne.

Si les enveloppes viennent à faire défaut, le projet Ruau donne au président du bureau le droit de les remplacer par d'autres, de type uniforme bien entendu, et timbrées du sceau de la mairie.

Une disposition spéciale autorise enfin les électeurs infirmes à se faire aider par un électeur de leur choix au moment de l'introduction de leur bulletin dans l'enveloppe.

Le projet Ruau vint en discussion devant la Chambre des députés le 16 décembre 1904.

Le passage aux articles et l'article 1^{er} furent aussitôt adoptés en dépit des contre-projets qui se firent jour pendant la discussion et que nous allons brièvement passer en revue :

Un contre-projet d'abord de M. Mollard, instituant le vote par bulletin officiel mais sous une forme absolument nouvelle. L'administration devait, aux termes de ce contre-projet, fournir à

chaque électeur un bulletin dit collectif, contenant autant de bulletins individuels qu'il y aurait de concurrents, et séparés par une ligne perforée comme les timbres-poste. Il suffirait à l'électeur de détacher le bulletin portant le nom du candidat qu'il veut favoriser. Le contre-projet de M. Molard ne visait que les élections législatives.

Repoussé aussi comme instituant une variété du bulletin officiel combattu par le rapport un amendement de M. Guillemet.

Repoussées enfin, au cours de la même discussion, trois dispositions additionnelles émanant respectivement de MM. Jacob, Colliard et Chauvin et visant à réglementer les dimensions et le poids des bulletins.

Mais quand vint le tour de l'article 2 du projet Ruau, article relatif à la création d'abris d'isolement, la Chambre, suivant les vues de M. Waldeck-Rousseau, président du conseil, se montra intransigeante et M. Guyot Dessaigne, président de la Commission du suffrage universel, se hâta de demander le retour du projet à la Commission.

Les élections générales arrivèrent sur ces entrefaites qui empêchèrent le projet de M. Ruau de revenir en discussion.

CHAPITRE VIII

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(Suite)

La législature 1902-1906 reprit la question qui cette fois faillit aboutir.

Le 23 juin 1902, M. P. Constans déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi, inspirée de la proposition Pastre déjà étudiée. Elle fit l'objet d'un rapport sommaire de M. Morel qui fut déposé le 3 juillet suivant.

Le 1^{er} juillet 1902, dépôt d'une nouvelle proposition Defontaine combinant avec l'enveloppe et la cabine la pratique du bulletin officiel imprimé ou manuscrit et réglementé dans son poids et ses dimensions.

Le président du bureau restait toujours chargé du dépôt de l'enveloppe dans l'urne. Le principe de la Représentation des candidats trouvait égale-

ment son application. Il avait même fait quelques jours avant, le 23 juin, l'objet d'une proposition spéciale émanant de M. Delory.

Ce fut encore M. Morel que l'on chargea de rapporter sommairement ces deux dernières propositions.

La Commission du Suffrage universel à qui furent renvoyées les propositions Constans, Delory et Defontaine se mit aussitôt à l'étude. M. Ruau fut à nouveau nommé rapporteur. Le 4 juillet 1903 il déposait son rapport (1).

Le nouveau projet de M. Ruau différait assez peu du projet de 1900. La retouche la plus importante a trait au dépôt du vote dans l'urne. Le principe de la remise personnelle est cette fois proclamé. La Chambre se montra plus docile. Elle adopta dans ses grandes lignes le texte proposé par M. Ruau mais en exigeant toutefois l'application du principe de la Représentation des candidats.

Le projet de M. Ruau venait à peine d'être voté qu'une nouvelle proposition émanant de M. Ollivier était déposée sur le bureau de la Chambre, tendant à instituer le vote par bulletin officiel collectif (2).

(1) *J. O., Doc. Parl. Ch. des dép. Sess. ord., 1903, p. 2377.*

(2) *J. O., Doc. Parl. Ch. des dép. Sess. ord., 1903, p. 4.*

Cette proposition qui gardait le silence le plus absolu sur la double question de la remise du bulletin et de l'isoloir offrait cependant une originale et fort intéressante particularité.

Dans les élections uninominales, y était-il dit, les noms des candidats devaient correspondre comme en Belgique à des rectangles au milieu desquels serait réservé un petit cercle permettant à l'électeur de préciser son vote. Mais, et c'est ici qu'apparaît l'originalité du système proposé par M. Ollivier, ces rectangles devaient être de couleur différente.

Dans les élections plurinominales les listes devaient être imprimées et distinguées de la même façon : l'électeur indiquerait son vote en noircissant le cercle blanc du rectangle de couleur qui distinguerait chaque liste.

On voit quelle précieuse garantie constitueraient pour les illettrés de pareilles dispositions. Ceux-ci ne seraient plus contraints, comme il leur arrive parfois en Belgique, de se faire accompagner dans la cabine par des individus souvent imposés à leur choix. Il leur suffirait de connaître la couleur du ou des candidats qu'ils veulent favoriser pour pouvoir émettre leur vote isolément, en toute liberté.

La proposition Ollivier renvoyée à la commission du suffrage universel ne fut pas prise en considération.

Qu'était devenu pendant ce temps le deuxième projet Ruau dont nous avons parlé ?

Transmis au Sénat et renvoyé aussitôt à la commission compétente, il avait fait l'objet d'un rapport très applaudi de M. Lintilhac (1). Déposé le 16 Mars 1905 son examen témoigne d'une parfaite conformité de vues entre les deux Commissions des deux Chambres.

Mais les discussions des 20, 23 juin et 7 novembre 1905 le mirent assez à mal. L'institution de l'iso-loir et le principe de la Représentation des candidats ne purent avoir raison de la majorité.

Le projet Ruau revint à la Chambre qui persévéra dans son premier vote et M. Ch. Benoit exprima dans la discussion son vif désir de voir le Sénat se ranger aux volontés de la Chambre, seule appelée en somme à bénéficier des dispositions d'une telle loi.

Nouveau rapport au Sénat de M. Lintilhac (2). Discussion les 6 et 8 février 1906. Le Sénat se rendit. Trop tard cependant ! Les élections législatives approchaient qui empêchèrent le projet Ruau d'être définitivement consacré.

(1) *Doc. Parl. Sénat*, 1905. Sess. ord., p. 48.

(2) *Doc. Parl. Sénat*, 1906. Sess. ord., p. 121.

CHAPITRE IX

A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET AU SÉNAT

(Suite et fin).

La législature actuelle a été saisie de la question et dès son arrivée au pouvoir, le Ministère Clémenceau assurait la Commission du suffrage universel de tout son concours.

Le 11 janvier 1907. M. J. Reinach déposait un très intéressant rapport s'inspirant dans une large mesure de celui de M. Ruau (1) : vote sous enveloppe non fermée, dépôt par l'électeur lui-même de son vote dans l'urne, représentation des candidats, droit accordé aux infirmes de se faire aider par des personnes de confiance, faculté pour le président en cas de raffles, d'utiliser de nouvelles enveloppes timbrées du sceau de la mairie, etc.

L'institution de l'isoloir seule était abandonnée.

(1) *J. O., Doc. parl. Ch. des dép. Sess. ord., 1907, p. 26.*

Tout en reconnaissant ses avantages, la Commission, désireuse d'aboutir, croyait nécessaire d'alléger sa proposition de loi. La discussion s'ouvrit à la Chambre le 21 mai et se prolongea les jours suivants.

Malgré l'opposition légitime du rapporteur, la majorité imposa l'adjonction au texte des dispositions nouvelles et quelque peu étrangères à la question : un amendement de M. Delpierre prohibant les inscriptions multiples sur les listes électorales (les décrets de 52 ne punissent, on le sait, que le fait de profiter d'inscriptions multiples pour voter en plusieurs endroits). Un article, additionnel aussi, de MM. Danthy et Simonet tendant à instituer le vote par correspondance, fut également adopté. Seul, le principe de la Représentation des candidats dont l'adoption était cependant réclamée par la Commission ne put triompher de l'intransigeance de la majorité. Sur intervention de MM. d'Iriart d'Etchepart, Dalimier et A. Bérard, la Chambre le repoussa.

Le 3 juin 1907 l'ensemble de la proposition de loi était adopté.

Les 12 et 13 décembre suivants, cette même proposition, rapportée par M. Lintilhac (1) dans le sens exact des volontés de la Chambre, était dis-

(1) *Doc. Parl. Sénat, Sess. extraord., 1907, p. 42.*

cutée au Sénat qui, après avoir rejeté un amendement de M. Flaissières, tendant à la combinaison de l'enveloppe et du bulletin officiel, repoussait également mais par surprise l'institution même de l'isoloir préconisé par la Commission. Un sénateur M. Ollivier, avait demandé au cours de la discussion le rejet de cette institution dans les élections sénatoriales. Le Sénat généralisa la mesure demandée en repoussant, sans la moindre réserve, le texte de la Commission.

Le vote sur l'ensemble fut favorable : il eut lieu à la date du 20 décembre. Le principe de la Représentation des candidats, repoussé on s'en souvient, par la Chambre, était de plus à la demande de MM. Gourju et Fessard ajouté au texte proposé par M. Lintilhac.

Le rejet par le Sénat des dispositions relatives à l'isoloir obligea M. J. Reinach à déposer un nouveau rapport (1).

Exception faite pour les dispositifs d'isolement qui se trouvent heureusement rétablis, le texte de M. J. Reinach s'accordait de tous points avec celui adopté par le Sénat. Par 485 voix contre 74, la Chambre le consacra le 12 juin dernier après une discussion qui ne roula, suivant l'expression même de M. Ch. Benoist, que sur « des pointes d'ai-

(1) *Doc. Parl. Ch. des dép. Sess. ord.*, 1908, p. 131.

guilles » et à laquelle prirent part MM. Ch. Benoist, J. Reinach, de Villebois-Mareuil, Lemire, Dauzon, P. Constan, Cazeneuve, Lasies, Perroche et Empereur.

Le texte de la Chambre a été transmis au Sénat le 26 juin dernier.

En voici les dispositions principales (1) :

Art. 1. — Dans toutes les élections le vote a lieu sous enveloppes non fermées.

Ces enveloppes sont fournies par l'Administration préfectorale.

Elles seront opaques, timbrées du sceau de l'Etat, et de type uniforme pour chaque collège électoral.

Elles seront envoyées dans chaque mairie, cinq jours au moins avant l'élection, en nombre supérieur de moitié à celui des électeurs inscrits.

Le maire devra immédiatement en accuser réception.

Le jour du vote, elles seront déposées sur le bureau électoral et tenues à la disposition des électeurs.

Si, par suite d'un cas de force majeure, du délit prévu à l'art. 11 ou pour toute autre cause, ces enveloppes réglementaires font défaut, le prési-

(1) *Doc. Parl. Sénat. Sess. ord. 1908, p. 407.*

dent du bureau électoral est tenu de les remplacer par d'autres, d'un type uniforme, timbrées du sceau de la mairie et de procéder au scrutin conformément aux dispositions de la présente loi,

Mention est faite de ce remplacement au procès verbal et cinq de ces enveloppes dont il a été fait usage y sont annexées.

« *Art. 2.* — Dans les élections législatives ou cantonales, chaque candidat aura le droit de se faire représenter auprès de chacun des bureaux de vote par un mandataire, électeur dans la circonscription, qui pourra faire consigner ses observations au procès verbal avec celles du bureau.

Il sera justifié du mandat par la signature du candidat, légalisée sur papier libre.

Si le nombre des mandataires qui se présentent pour les divers candidats est supérieur à trois, il sera ramené à ce nombre par voie de tirage au sort.

« *Art. 3.* — A son entrée dans la salle du scrutin, l'élection, après avoir fait constater son identité suivant les règles et usages établis, ou après avoir fait la preuve de son droit de voter par la production de la décision ou de l'arrêt mentionné à l'art. 23 de la loi municipale du 5 avril 1884, prend lui-même une enveloppe.

Sans quitter la salle du scrutin, il se rend isolément dans la partie de la salle aménagée pour le

soustraire aux regards pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe ; il fait ensuite constater au président qu'il n'est porteur que d'une seule enveloppe ; le président le constate sans toucher l'enveloppe que l'électeur introduit lui-même dans l'urne.

« *Art. 4.* — L'urne électorale n'ayant qu'une ouverture destinée à laisser le bulletin muni de son enveloppe devra, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures dissemblables, dont les clefs restent, l'une, entre les mains du président, l'autre, entre les mains de l'assesseur le plus âgé.

« *Art. 5.* — Tout électeur atteint d'infirmités certaines et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe et de glisser celle-ci dans la boîte du scrutin, est autorisé à se faire assister par un électeur de son choix.

« *Art. 6.* — Les frais de fourniture des enveloppes et ceux qu'entraîne l'aménagement spécial prévu à l'art. 3, seront à la charge de l'Etat.

« *Art. 7.* — Après la clôture du scrutin, il est procédé au dépouillement de la manière suivante : la boîte du scrutin est ouverte et le nombre des enveloppes vérifié. Si ce nombre est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès verbal. Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se

divisent par tables de quatre au moins. Le président répartit entre les diverses tables les enveloppes à vérifier. A chaque table l'un des scrutateurs extrait le bulletin de chaque enveloppe et le passe déplié à un autre scrutateur. Celui-ci le lit à haute voix. Les noms portés sur les bulletins sont relevés par deux scrutateurs au moins sur des listes préparés à cet effet. Si une enveloppe contient plusieurs bulletins, le vote est nul quand ces bulletins portent des listes et des noms différents ; ils ne comptent que pour un seul quand ils désignent la même liste ou le même candidat. »

Suivent dix autres articles relatifs aux bulletins nuls, à la rédaction des procès verbaux, au recensement des votes, à la répression des infractions. Ils ne présentent pour nous aucun intérêt.

Tout récemment enfin, à la date du 19 janvier dernier, M. Lintilhac déposait sur le bureau du Sénat un nouveau rapport, le dernier, espérons-le. Après avoir rappelé les « votes oscillatoires pour ne pas dire contradictoires de la Chambre du Sénat » sur les dispositions essentielles du projet : enveloppe, isoloir, représentation des candidats, et comparé article par article le dernier texte adopté par la Chambre avec le texte sénatorial du 20 décembre 1907, M. Lintilhac propose d'adopter « dans l'intégralité de son texte » l'ensemble de la loi que propose la Chambre.

CONCLUSION

Nous voici donc, semble-t-il, à la veille d'aboutir. Après quarante-cinq ans de lutte, le principe du vote sous enveloppe combiné avec l'isoloir triomphe enfin. Les mœurs électorales vont se trouver considérablement assainies et le suffrage universel puisera dans la fin des « sophistications » dont il fut trop souvent victime un principe nouveau de vitalité.

Avons-nous atteint par là le terme même de nos efforts ? Nous ne le pensons pas. La réforme actuelle doit n'être considérée, de l'aveu même de ses auteurs, que comme une « première étape », un « minimum de garantie ».

Elle ne remédie que partiellement aux imperfections de notre législation électorale. L'enveloppe et l'isoloir ne peuvent rien contre une fraude regrettable entre toutes : celle des signes intérieurs de reconnaissance.

C'est au Bulletin officiel collectif plus ou moins amendé, au système belge, qu'appartient l'Avenir. Contre lui, aucune objection de principe mais seulement des critiques de détail dont nous avons fait justice. Lui seul peut garantir d'une façon parfaite le secret des opérations électorales, assurer notre liberté civique, soutenir le crédit de nos institutions.

Paris, le 23 avril 1909.

Vu par le Président de la thèse.

E. CHAVEGRIN.

Vu : le Doyen,

LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le vice Recteur de l'Académie de Paris.

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Vote public et vote secret

<i>Discussions théoriques</i>	3
TITRE I. — Arguments présentés en faveur du vote public.	3
CHAPITRE PREMIER. — Arguments d'ordre matériel . .	7
CHAPITRE II. — Arguments d'ordre moral et psycholo- gique	11
CHAPITRE III. — Arguments d'ordre juridique. Théo- rie de Stuart-Mill	21
CHAPITRE IV. — Critique de la théorie de Stuart-Mill.	23
CHAPITRE V. — Conclusions sur les arguments présen- tés en faveur du vote public.	30
TITRE II. — Arguments présentés en faveur du vote se- cret	33
CHAPITRE UNIQUE. — Avantage du vote secret . . .	33

DEUXIÈME PARTIE

Le secret du vote. Sa mise en pratique

TITRE I. — La législation française	35
CHAPITRE PREMIER. — Historique. Etat actuel. . . .	37
Angeli	8

CHAPITRE II. — Critique des Décrets de 1852. . . .	44
TITRE II. — Moyens proposés pour assurer le secret du vote	48
CHAPITRE PREMIER. — L'enveloppe officielle	49
CHAPITRE II. — Le Bulletin officiel	54
CHAPITRE III. — Combinaisons du Bulletin officiel et de l'enveloppe avec la remise personnelle et l'Isoloir. . .	56
TITRE III. — Mise en œuvre par les législations étran- gères des moyens proposés pour assurer le secret du vote	60
CHAPITRE PREMIER. — Angleterre	61
CHAPITRE II. — Belgique.	65
CHAPITRE III. — Roumanie	72
CHAPITRE IV. — Allemagne	74
CHAPITRE V. — Législation spéciale de la Grèce . . .	76
TITRE IV. — Les propositions françaises	79
CHAPITRE PREMIER. — Au Corps législatif et à l'Assem- blée nationale	80
CHAPITRE II. — A la Chambre des Députés et au Sénat. .	82
CHAPITRE III. — (Suite).	86
CHAPITRE IV. — (Suite).	89
CHAPITRE V. — (Suite).	91
CHAPITRE VI. — (Suite).	93
CHAPITRE VII. — (Suite).	95
CHAPITRE VIII. — (Suite).	99
CHAPITRE IX. — (Suite et fin)	103
CONCLUSION.	111

